

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

Departamento de Historia Contemporánea



TESIS DOCTORAL

**España y el proceso de la CSCE:
la conferencia de Helsinki
(1969-1975)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Francisco José Rodrigo Luelmo

Director

Juan Carlos Pereira Castaños

Madrid, 2015

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
DEPARTAMENTO DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA**



ESPAÑA Y EL PROCESO DE LA CSCE: LA CONFERENCIA DE HELSINKI (1969-1975)

Memoria para optar al grado de Doctor presentada por
Francisco José Rodrigo Luelmo

Bajo la dirección del Dr. Juan Carlos Pereira Castaños

MADRID, 2014

Agradecimientos

Decía Antonio Machado en sus conocidos versos: “Caminante, son tus huellas el camino y nada más. Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”. Esa podría perfectamente la historia de cualquier doctorando en cualquier disciplina del saber; y la travesía de la presente tesis doctoral no es una excepción. Es por ello que, con los *up-and-downs* habituales de una larga carrera de fondo como es la elaboración de un trabajo de esta naturaleza, veo justo y necesario reconocer el apoyo incondicional que instituciones, colegas, amigos y familia me han prestado durante cinco años que sólo puedo calificar de extraordinarios desde el punto de vista personal, intelectual y profesional.

En primer lugar, quiero desde estas líneas expresar mi máxima gratitud a mi director de tesis, el Profesor Dr. Juan Carlos Pereira Castañares. Nos conocemos desde que en el año 2005 impartiese un seminario sobre la “Historia de las Relaciones Internacionales en el siglo XX” en el curso “Política Internacional, Seguridad y Defensa” de la Escuela Complutense de Verano; su maestría, su sabiduría y su forma de divulgar el conocimiento del pasado en el ámbito de las relaciones internacionales me decantaron a especializarme en esta disciplina histórica. Tras colaborar como becario de Excelencia Académica con él en la primavera de 2006, fue a mi regreso de París cuando me propuso un tema que él calificó de “muy bonito y nada investigado”, como el papel de España en la Conferencia de Helsinki. Una cuestión inédita en la historiografía española que no sólo apenas salía en las clases de la Licenciatura de Historia, sino que, además se encuadraba en las etapas históricas en las que tenía más interés: la Guerra Fría y el tardofranquismo y la Transición. Sin la ayuda, apoyo y confianza mostrada por el Profesor Pereira esta tesis no podría haber sido posible.

En segundo lugar, quiero agradecer al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la concesión de una ayuda de Formación de Profesorado Universitario (FPU) que, entre los años 2009 y 2013 no sólo me permitió cursar a tiempo completo los estudios de Doctorado que culminan con la presente tesis, sino que también me ofreció la posibilidad de realizar estancias breves en el extranjero, ejercer mi vocación docente durante la fase de contrato, iniciar un currículum académico e intercambiar experiencias profesionales con colegas de dentro y fuera de España a través de congresos y eventos científicos de distinta naturaleza. En tercer lugar, quiero dar las gracias a todos y cada uno de mis compañeros del Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales.

les (GHistRI), dirigido por el Profesor Pereira: José Luis Neila, Florentino Rodao, Carlos Sanz Díaz, David Jorge, Pilar Folguera, Antonio Moreno Juste, José Manuel Azcona, Matteo Re, Adela Alija, Carlos López, Juan Manuel Fernández, Georgina Higuera, Elisabeth Ripoll, Vanessa Núñez, Miguel Íñiguez y, más recientemente, José Manuel Morales y José Carlos Aránguez. También, a Ana Gonzáles, Neringa Kalpokaite, Mireia Delgado y Alberto Jiménez-Piernas por los buenos momentos que compartimos juntos. Porque en el GHistRI hemos demostrado que, como dijo Francisco de Quevedo, *“uno a uno todos somos mortales; juntos, seremos eternos”*.

Naturalmente, quiero dar las gracias a todos y cada uno de los docentes del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, no sólo por las enseñanzas transmitidas en mis años de Licenciatura y Máster de Posgrado, sino, sobre todo, por la acogida y tratamiento que me han dado durante todos estos años. En especial quiero resaltar a los profesores con los que impartí distintas asignaturas en el Grado de Historia: José María López Sánchez, Julia Moreno y Ana Martínez Rus. Igualmente, quiero dejar constancia de mi agradecimiento por los ánimos que siempre me han dado Carolina Rodríguez y José Antonio Montero, al cual, además, quiero mostrar mi gratitud por ayudarme a corregir las distintas partes en inglés del presente trabajo; también, quiero hacer especial mención a José María Faraldo, con el que no sólo impartí la asignatura “Historia del Turismo” en el Grado de Turismo en el curso 2011-2012 sino que, como historiador especializado en Europa centro-oriental, mostró desde el inicio un gran interés y entusiasmo en el presente trabajo y en mis investigaciones, guiándome y ayudándome en largas y amenas horas de conversaciones. También quiero dar las gracias a María José Sanz Díaz, responsable administrativa del Departamento, por estar siempre atenta a las cuestiones burocráticas. Naturalmente, no puedo abstraerme de los que también han sido mis compañeros doctorandos e investigadores predoctorales en este último lustro y con los que he compartido grandes momentos; aparte de mis compañeros del GHistRI Carlos, Juan Manuel, David, Vanessa y Miguel, quiero hacer especial alusión a Andrés Sánchez Padilla, Carlos Nieto Sánchez, José Miguel Hernández Barral, Andrea Fernández-Montesinos, Santiago de Miguel y Germán Ruiz; así como los compañeros con los que, aparte de Vanessa, también compartí docencia de horas prácticas: Borja Carballo y Carmen Marina Vidal. También, a los colegas de otras Universidades de España, en especial de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Universidad de Valencia. Asimismo, quiero mostrar mi agradecimiento a todos mis alumnos de los Grados de Historia y Turismo, que me permitieron ejercer la docencia si-

guiendo la máxima de Horacio: *Aut delectare, aut prodesse est* (“Enseña deleitando y deleita enseñando”).

También quiero dedicar esta tesis a mis tutores de estancias breves: Alice Nĕmcová, responsable del *Researcher-in-residence Programme* de la Oficina de la OSCE en Praga y coordinadora del archivo histórico de la CSCE, siempre volcada en los historiadores, politólogos, juristas y demás científicos sociales que, modestamente, contribuimos a dar a conocer el pasado, presente y futuro de una organización a menudo desconocida; Bĕla Plechanovová, profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Carolina de Praga; y Maurice Vaïsse, mi tutor en el Instituto de Estudios Políticos de París-*Sciences Po*, gran maestro de historiadores de relaciones internacionales y con el que fue un gran placer trabajar aquella primavera-verano de 2012 en mi añorada ciudad del Sena. Por último, quiero mostrar mi reconocimiento a Pilar Casado, jefa de sala del desaparecido Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, por la innumerable ayuda prestada pese a las dificultades existentes en dicho centro; y a los tres conservadores principales del *Centre des Archives Diplomatiques* de La Courneuve: François Falconet, Alexandre Cojannot y Cyril Daide. Naturalmente, no puedo dejar de agradecer el tiempo que me otorgaron los tres protagonistas vivos de la delegación española en la CSCE: Jorge Fuentes, Nuño Aguirre de Cárcer y Javier Rupérez.

Naturalmente, una tesis doctoral no puede entender sin el otro pilar fundamental de nuestras vidas: nuestras amistades y nuestra familia; pero tampoco podemos olvidar –y menos desde nuestra condición de historiadores- nuestros antedentes. En primer lugar, quiero mostrar desde estas líneas mi agradecimiento a todos y cada uno de los grandes profesores que tuve en el Colegio “Virgen del Remedio” (RR Trinitarias) de Alcorcón, donde realicé toda mi etapa educativa hasta mi entrada en la Universidad; ellos no sólo me dieron los conocimientos necesarios para prosperar en el ámbito académico, sino también los rudimentos y fundamentos indispensables que forman los principios rectores de mi vida. En especial, quiero nombrar en estas líneas a Sor Concepción Novoa, directora; Sor María Campos, coordinadora de Pastoral y “número dos” del centro; a María Rosario Recuero (q.e.p.d.), por enamorarme de esta disciplina tan maravillosa que es la Historia gracias a sus clases; y a Mercedes do Rego, por consolidarme en dicha pasión por esta disciplina y por animarme a cursar dichos estudios universitarios cuando mis preferencias iniciales se decantaban por Ciencias Políticas. El primer gran fruto a la semilla que ellas plantaron en mi adolescencia e inicial juventud se recoge en estas páginas. También quiero dar las gracias a Sor Pilar, la que fuera administradora

del Colegio y con la que tenía una gran relación; a Emma Merino, orientadora pedagógica, por su apoyo y aprecio personal; y a Sor María José Echeverría, directora del centro durante mi etapa de prácticas docentes para obtener el antiguo Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP). Igualmente, agradezco el apoyo y reconocimiento que todos mis compañeros y compañeras del Virgen del Remedio, amigos en definitiva, del Colegio me han mostrado siempre. Quiero resaltar especialmente a Emilio Moraga y su familia, y a Raúl Tena, en cuya amistad me honro.

Por su parte, puedo calificar mis cinco años de estudiante universitario como los mejores y más intensos de mi vida. Desde estas líneas quiero homenajear a los que fueron mis habituales y grandes compañeros de viaje: Jorge Argüelles (q.e.p.d.), Agustín Fernández Escudero, Daniel Rodríguez Cardoso, Jaime Orvay, Emilio Gamo y Pedro Domínguez, así como Joaquín Rubio, con el que compartí el primer año de carrera. Igualmente, quiero dedicarle esta tesis a los amigos habituales de los “encuentros de Tribunal”: David González García, Alejandro Prieto, Antonio Justo e Isaac Trillo, reuniones en dicha zona de Madrid y en las que hablábamos durante largas horas de asuntos relacionados con la Historia o ambicionábamos “conquistar el mundo” a través del *Risk*. También quiero mostrar mi gratitud a tres compañeros de carrera con los que he compartido estudios de Doctorado y trabajo en el mismo Departamento: Cristina Álvarez, Fernando García Naharro y José Emilio Pérez. No olvido tampoco a Rafa, Néstor y Juan Pablo. Finalmente, mi recuerdo va también para mis compañeros del Máster de Historia Contemporánea, en especial a Ana López Lamata, Víctor Cortés, Bruno López, Mikkel Larsen, Henry McLoughlin y María Victoria Vara, entre otros.

El curso 2007-2008, durante el cual realicé una estancia Erasmus en la Université de Paris-Sorbonne (Paris IV) fue un *turning point* en mi vida personal y académica, ejerciendo una influencia directa en mi formación posterior. Desde estas líneas quiero mostrar mi reconocimiento a los Profesores Jean-Marie Salamito, Tristan Lecoq, Jean-Noël Luc y Georges-Henri Soutou –aunque la enseñanza de este último fuera *online*-. Igualmente, a los que fueron grandes compañeros y amigos en la “ciudad de la luz”: Lara, Iván, María, Lester, Florent, Ángela, Angeliki, Marie y el resto de amigos de *Parisismus* y del *Club International de Jeunes à Paris* por intentar hacernos la vida más llevadera y por crear lazos de amistad con personas procedentes de diferentes partes del mundo. Pero, sobre todo, también quiero dedicar esta tesis a dos personas cuya amistad ha perdurado en el tiempo y que han demostrado ser un apoyo esencial para mi vida: Jesús Cano y Arnaud Belurié. Por supuesto, mi año parisino no hubiera sido lo mismo

sin el compañerismo y convivencia que disfruté en una meca académica, intelectual y artística como el Colegio de España de París; desde estas líneas quiero dar las gracias a todos y cada uno de mis “vecinos” de dicha residencia de la *Cité Universitaire* de la capital francesa, en especial a Aarón, Eloy, Juan, Gerardo, Diego, Josué, Borja, Tomás, Sebas, Giancarlo, Raimundo, Esti, José Ramón, Arancha, Rocío, Pablo y un larguísimo etc.; pero, sobre todo, al que fue mi mejor “compi” de habitación, Jesús Fernández Lucas, y a mis amigos los mexicanos Francisco Castro, mi “tocayo”, y Rosi Guzmán, hoy felizmente casados y con una preciosa niña, Alizée Montserrat.

Praga también supuso un punto de inflexión en mi vida personal y académica. Si bien mi estancia en la capital de la República Checa en el otoño-invierno de 2010 tenía como principal objetivo consultar los archivos históricos de la CSCE y entroncar mi proyecto de tesis doctoral con las relaciones de España con Europa centro-oriental, tres meses viviendo en dicho país centroeuropeo me hicieron tomar consciencia de que mi interés por dicha zona del Viejo Continente había trascendido el mero interés profesional e intelectual. Desde estas líneas quiero dar las gracias al resto del personal de la Oficina del Secretariado de la OSCE en Praga, en especial al embajador Jiří Parkmann, a David, Iveta, Irenka y Jana; a mis compañeros investigadores en dicha organización: Artan Karini y, sobre todo, Jacopo Branchesi; y a Manuel Silva, Milan Slezák, Victor Kotov, Ben Stanford, Claudio Castro, José Kwan, Guillaume, Guillermo, Manu y Pedro, entre otros muchos amigos del *International Club* de la Universidad Carolina, capitaneado excelentemente por Ondrej, Tereza, Markéta y Lucie, y que me permitió conocer profundamente un país tan maravilloso como Chequia y enamorarme de su rica Historia. También, a los amigos del *International Student Club* de la Czech Technical University, en especial a los compatriotas que siempre me trataron como uno más en sus eventos y que siempre me mostraron el gran ambiente reinante en la praguense colina de Strahov.

Igualmente, de mi *grand retour* en la primavera-verano de 2012 a París, doy mi reconocimiento a grandes personas e investigadores como Jairo, Raúl, Fran, Txell, Serena, Rocío, Fátima, Lidia, Juan Antonio Cordero, Juan Antonio Corrales, Nieves, Pierre, Ruth, Fernando, Marisol, Elena, Araceli, Javi, Luca, Nuria, Alfonso, Mónica, Ana, Camino, María Ángeles, Anna, Ali y Gaizka, y a muchos otros que, a buen seguro, me dejó en el tintero... En especial quiero destacar en dicha estancia a Alejandro Román, un gran colega y amigo que, teniendo los pies en el suelo, siempre me ha animado a aspirar a lo máximo. Igualmente, doy las gracias a Elvira Antón y Lourdes Melcion, de la lon-

dinense University of Roehampton y de la *Association for Contemporary Iberian Studies*, por la ayuda siempre prestada durante mis cortas estancias en la ciudad del Támesis, así como por permitirme presentar en el *Hispanic Research Centre* de dicho centro universitario parte de mis trabajos.

Por último, no puedo dejar de reconocer mi gratitud a los compañeros que tuve en mis distintos cursos de inmersión lingüística de inglés en la UIMP en Valencia (2009) y Barcelona (2010-2011). Quiero destacar especialmente a mi amigo el mostoleño Sergio García; y a Salvador Llaudes, politólogo y también historiador, al que conocí en la UIMP de Barcelona en 2011 -y que hoy es un brillante investigador asociado en el Real Instituto Elcano-, por su incondicional confianza en mí, su avidez intelectual y sus permanentes ganas de aprender, pero también por divulgar mis disertaciones sobre temas variados en la web multidisciplinar *With The Voices*. También me gustaría dedicarle este trabajo a mis cientos de seguidores en redes sociales: a mis amigos de *Facebook* – en especial a José Manuel Á. por ser un apoyo y una continua “fuente de información”- y a mis *followers* de *Twitter*; de todos he aprendido y gracias a ellos he solventado los malos momentos. Igualmente, quiero dar las gracias a un grupo de amigos en el que siempre *sumamos* y a la “familia Vives” por revigorizar mi compromiso con la sociedad. Finalmente, doy las gracias a cuatro grandes personas que he conocido en los últimos años: a César, por escucharme en mis “noches de vela académica” y por mantener interesantes disputas dialécticas sobre lo divino y lo humano; a Víctor Bustillo, al que conocí en un acontecimiento que cambió mi vida, por sus constantes ánimos; a Julio Guinea, una mente muy brillante; y a Marcos Martín, también historiador de formación y con el que la amistad ha trascendido a nuestra afición común a la natación.

Last but not least, quiero dedicar esta tesis a mi familia. A mis abuelos paternos Walerico y María, a mis abuelos maternos José y Josefa (ambos, q.e.p.d.) y a mi madrina, Puri Rodrigo, y familia. Por supuesto, a mi hermana Carolina, por ser especial. A mi madre María Dolores, por ser el soporte principal de mi vida, por habernos sacado a mi hermana y a mí adelante pese a las grandes dificultades que tuvimos que afrontar, por el apoyo que siempre me ha prestado y, sobre todo, por la enorme paciencia que ha demostrado a lo largo de mis estudios de Doctorado, en especial en los últimos y sufridos meses de redacción de la presente tesis. Y, por último, a mi padre Walerico, que estoy convencido que, allá donde está, se siente profundamente orgulloso de su hijo.

Una vez más, y de todo corazón, mil gracias por vuestro incondicional apoyo.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	1
------------------------------------	----------

ABSTRACT	5
-----------------------	----------

INTRODUCCIÓN.....	19
--------------------------	-----------

CAPÍTULO I. EN BUSCA DE LA SEGURIDAD COLECTIVA EUROPEA. DEL “PLAN MOLOTOV” A LAS CONSULTAS PREVIAS DE HELSINKI (1954-1972).....	51
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

1. Los principios de tentativa de la búsqueda de la seguridad colectiva por la Unión Soviética y sus “Estados satélites”. El Plan Molotov y la “Conferencia de Seguridad Europea” de Moscú (1954-1955). 58
2. La “regionalización” de la seguridad europea: el Plan Rapacki de desnuclearización de Centroeuropa (1957-1964)..... 67
3. “Rumbo a Budapest”: la Declaración de Bucarest, el Informe Harmel, la Cumbre de la OTAN en Reykjavik y la Primavera de Praga (1966-1968). ... 76
4. El Llamamiento de Budapest del Pacto de Varsovia y el Memorándum de Finlandia ofreciéndose como país anfitrión de la CSCE (1969-1970). 84
5. “La diplomacia de los comunicados” entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (1969-1971). 94
6. La teoría del linkage. La Ostpolitik de Willy Brandt y los tratados ABM y SALT I, últimos hitos en el camino a la CSCE (1970-1972). 100

CAPÍTULO II. LA ESPAÑA DE FRANCO, CAMINO DE HELSINKI (1969-1972).....	117
------------------------------------------------------------------------------	------------

1. 1969, el inicio del principio del fin: la progresiva y lenta agonía de la dictadura. La política interior y exterior del tardofranquismo..... 118
2. “El mundo es como es y no como quisiéramos que fuera”. La Ostpolitik de la España franquista. 136

3. España, invitada a la Conferencia de Seguridad por el Pacto de Varsovia. Los Memorandos del Ministerio de Asuntos Exteriores. Al habla con la URSS en Naciones Unidas (1969-1970). 148
4. Objetivo primordial: participar en la CSCE. España y sus rondas bilaterales previas a la celebración de las Consultas Preparatorias de la Conferencia. La defensa de la continuidad institucional del proceso de Helsinki. 174
5. “Con el Mediterráneo por bandera”: la propuesta de una “concertación” y una “conciencia común” mediterráneas como un proceso paralelo y al mismo tiempo convergente con la CSCE. 214

CAPÍTULO III. LAS CONSULTAS DE HELSINKI (NOVIEMBRE DE 1972-JUNIO DE 1973). ESPAÑA, ¿“DELEGACIÓN REVELACIÓN”?..... 239

1. ¿Qué defendería España en las Consultas Previas de Helsinki? La “batalla por Cervantes”: Madrid logra la oficialidad del español en la CSCE. 241
2. Comienzan las Consultas Previas de Helsinki. Habla Nuño Aguirre de Cárcer, habla España (noviembre-diciembre de 1972). 252
3. La propuesta española para el Orden del Día. El estado de la “cuestión mediterránea” y el “puente mediador” Madrid-Argel: ¿algo más que altruismo diplomático para la CSCE? (enero-febrero de 1973). 277
4. Y el “¡Gibraltar, español!” también se oyó en Helsinki... La Declaración Interpretativa de España sobre el Peñón del 5 de febrero. 298
5. La formación del “grupo de trabajo” para la redacción de las “Recomendaciones Finales”. Turismo, emigración y Mediterráneo, “puntos fuertes” de España. 309
6. Las Consultas de Helsinki, en su recta final: España retoma la cuestión gibraltareña y pugna contra el concepto “minorías nacionales” de Yugoslavia. El viaje de Gregorio López-Bravo a Finlandia (abril-junio de 1973). 334

CAPÍTULO IV. LAUREANO LÓPEZ RODÓ EN HELSINKI: LA PRIMERA FASE DE LA CSCE (JULIO DE 1973)..... 357

1. El mundo en 1973: la distensión prosigue su lenta consolidación. La tensión se traslada del centro a la periferia. 359
2. Laureano López Rodó aterriza en Helsinki. ¿Qué estrategia plantea Santa Cruz ante la primera fase de la CSCE? 363

3. Comienza la primera fase de la CSCE, en Helsinki. El discurso de López Rodó: Gibraltar, Mediterráneo y emigración (3-4 de julio de 1973).	369
4. La “cuestión comunitaria”: las entrevistas de Laureano López Rodó con ministros de Exteriores de países miembros de la CEE.	378
5. El Concordato con la Santa Sede: los encuentros de López Rodó con monseñor Agostino Casaroli.	389
6. La renegociación de los acuerdos defensivos con Estados Unidos: la entrevista con el secretario de Estado, William P. Rogers.....	395
7. El “¡Gibraltar, español!” volvió a estar presente en Helsinki: la entrevista de Laureano López Rodó con Alec Douglas-Home.....	399
8. La Ostpolitik española: las entrevistas de López Rodó con ministros del Este y con el soviético Andrei Gromiko.	403
9. El Mediterráneo y la CSCE: conversaciones con el primer ministro de Malta, Dom Mintoff.....	411
10.El comunicado final, las propuestas de los ministros y el camino a Ginebra. Malta y el Mediterráneo, de nuevo un obstáculo.....	414

CAPÍTULO V. GINEBRA: SEGUNDA FASE (AGOSTO DE 1973-JULIO DE 1975).....425

1. Comienza la segunda fase de la CSCE en Ginebra: España desbloquea la cuestión mediterránea en el Comité de Coordinación. Los problemas estructurales de la delegación española (agosto-septiembre de 1973)... ..	428
2. Los trabajos de la Comisión I: Seguridad y asuntos militares.....	439
3. Los trabajos de la Comisión II: Cooperación en economía, ciencia y tecnología, Medio Ambiente, emigración y turismo.	476
4. Los trabajos de la Comisión III: Cooperación en el campo humanitario y en otros campos.....	506
5. El Mediterráneo en la segunda fase de la CSCE: las contribuciones de los Estados mediterráneos no europeos y el papel protagonista de España.	538
6. El Comité de Coordinación y sus dos puntos principales: la continuidad de la CSCE y la preparación de la tercera fase.	570
7. Balance de dos años de negociaciones: la CSCE de Ginebra y España.....	583

CAPÍTULO VI. CARLOS ARIAS NAVARRO, EN LA TERCERA FASE DE LA CONFERENCIA DE HELSINKI. LA FIRMA DEL ACTA FINAL DE LA CSCE (JULIO-AGOSTO DE 1975)591

1. El mundo en 1974-1975: la reorientación de la Guerra Fría. 593
2. ¿Cómo llega el presidente del Gobierno, Arias Navarro, a la Conferencia de Helsinki? El “espíritu del 12 de febrero” y los continuos vaivenes en política interior y exterior..... 599
3. La inauguración de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki y el discurso de Carlos Arias Navarro..... 609
4. Los litigios en torno al Sahara y el Mediterráneo..... 621
5. El preacuerdo Ullastres-Kergolay y la “cuestión comunitaria” en Helsinki 631
6. Arias vende en Helsinki el “espíritu del 12 de febrero” y manifiesta su temor al “efecto contagio” de Portugal. 638
7. El Concordato con la Santa Sede: el encuentro con monseñor Casaroli. . 650
8. La renovación de los acuerdos con Estados Unidos: el encuentro con Gerald Ford y Henry Kissinger. La contribución de España a la defensa occidental y los complicados vínculos con la OTAN..... 658
9. Un intento de relanzar la Ostpolitik del régimen franquista en Helsinki: las reuniones con dirigentes del Pacto de Varsovia. El saludo entre Arias Navarro y Breznev. 671
10. La firma del Acta Final de Helsinki. Naturaleza política y jurídica del texto fundamental de la CSCE..... 680
11. Arias Navarro aterriza en Madrid. Los fusilamientos de septiembre de 1975: España, primer país en transgredir el Acta Final de Helsinki..... 688
12. Conclusiones: Arias Navarro logró su anhelada “gloria mediática” en Helsinki... pero él mismo y la dictadura se encargaron de echarla abajo. 697

CONCLUSIONES 703

CONCLUSIONS (English version) 719

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA..... 735

APÉNDICE DOCUMENTAL 771

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABM	<i>Anti-Ballistic Missile</i> (Misil Antibalístico)
AGA	Archivo General de la Administración
AMAE	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
AMAE-F	<i>Archive du Ministère des Affaires étrangères</i> (Francia)
CAME-COMECON	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CBM	Medidas de confianza militar de la CSCE
CCOO	Comisiones Obreras
CDU/CSU	<i>Christlich-Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern</i> (Unión Cristiano-Demócrata de Alemania/Unión Social-Cristiana de Baviera)
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CIA	Agencia Central de Inteligencia
CPE	Cooperación Política Europea
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
DGPE	Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Asociación Europea de Libre Comercio)
ETA	Euskadi ta Askatasuna
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i> (Partido Democrático Liberal)

FET-JONS	Falange Española Tradicionalista y de las Juntas Ofensivas Nacional-Sindicalistas
FLN	Frente de Liberación Nacional (Argelia)
FNLA	Frente Nacional para la Liberación de Angola
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista Patriota
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
GHistRI	Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales
ICBM	<i>Inter-Continental Ballistic Missile</i> (Misil balístico intercontinental)
ICSCE	Comité Internacional para la Seguridad y Cooperación en Europa
IMAPEC	Industrias Mauritanas de Pesca, S.A.
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores de España
MBFR	<i>Mutual and Balanced Force Reduction</i> (Reducción mutua y equilibrada de fuerzas)
MIRV	<i>Multiple Independently targetable Reentry Vehicle</i> (Vehículo de reentrada múltiple e independiente)
MPLA	Movimiento Popular de Liberación de Angola
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN/NATO	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PCE	Partido Comunista de España
PCUS	Partido Comunista de la Unión Soviética
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal de Alemania
SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i> (Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas)
SBLM	<i>Submarine-Launched Ballistic Missile</i> (Misil balístico lanzado desde submarino)
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> (Partido Socialista Unificado de Alemania)
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Partido Socialdemócrata de Alemania)
TNA	<i>The National Archives</i> (Reino Unido)
TNP	Tratado de No Proliferación Nuclear
TTBT	<i>Threshold Test Ban Treaty/Treaty on the Limitation of Underground Nuclear Weapon Tests</i> (Tratado para la Limitación de Pruebas Subterráneas Nucleares)
UEO	Unión Europea Occidental
UIOOT	Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo
UMD	Unión de Militares Demócratas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

ABSTRACT

The Conference on Security and Cooperation in Europe, also known as the “Conference of Helsinki”, was the largest international and multilateral gathering held on European soil since the Congress of Vienna in 1815. It took place in the framework of the détente in the Cold War and it was considered by Nora Sainz Gsell as a “unique phenomenon in the field of diplomacy and international relations”¹. After nearly four years of meetings, which took place between Helsinki and Geneva and where thirty-five European countries, United States and Canada participated, the final agreement received the name of “Helsinki Final Act”.

Spain was also present at this important meeting, as almost all European States. The object of study of this doctoral thesis is to explain, to study and to analyze deeply the role that Spain played in the Conference on Security and Cooperation in Europe, the most highlighted international and multilateral process of the decade of the 1970s. This is a subject not enough studied by the historiography, although it is one of the most important episodes of the Cold War and culmination of thaw between blocs. Only brief studios –with autobiographies and firsthand testimonies by diplomats present in this “great European Round Table”-, collections of official documents and brief allusions in historiographical and general works have briefly dealt the Spain’s participation in the Conference of Helsinki². However, there is not a case study which has thoroughly analyzed this issue from a historiographical point of view.

¹ SAINZ GSELL, Nora: *La Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*, Barcelona, Centre UNESCO de Catalunya-Centre d’Estudis sobre la Pau i el Desarmament (UAB), 1993, page 7.

² Directly linked with our research and in order of appearance, we would emphasise: RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1976; ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, page 210; *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Oficina de Información Diplomática-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978; FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980; *Libro blanco del gobierno español: Informe sobre el cumplimiento por parte de España del acta final firmada en Helsinki el 1º de Agosto de 1975 en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Gobierno de España, 1980; PEREIRA, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1983, page 195; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, pages 152-162; FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1992, pages 404-414; CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, en CALDUCH CERVERA, Rafael (coord.): *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, page 142; VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enric and DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pages 410-411; PORTERO, Florentino and PARDO, Rosa: “España en busca de una aceptación sin restricciones y un papel más activo en el sistema internacional (1957-1975)”,

Spain was not an exception. Probably because of the proximity in time of this process, most of the bibliographical sources on the CSCE were not historiographical, with the exception of some specific mentions of authors specialized in the Cold War. Basically, political scientists, lawyers and diplomats -especially those present in its various meetings- have been those who have occupied most of the specialized literature the Helsinki process. The new challenges of the surrogate organization -Organization for the Security and Cooperation in Europe, OSCE-, the thirtieth anniversary of the signing of the Helsinki Final Act, the need to look back to understand its background and, especially, the opening of the archives, have enabled a major revival of scholarly literature on the forum born in the capital of Finland for the last ten years. Then, we can find a broader historiographical knowledge on the CSCE in other countries such as the Anglo-Saxon world, Italy, France and especially Germany and the nations of Central and Eastern Europe. In these latter, Helsinki exerted a decisive influence into their historical development and where this subject is in ongoing debate and historiographical review³.

Then, several factors are taken into consideration for the present dissertation. First of all, the situation of the Spanish home and foreign policy of the Franco dictatorship, which began to agonize at the end of the 1960s and was barely invited to participate in

in CARR, Raymond (dir.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, issue 1, pages 246-249; AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: "El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años", *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, vol. 112, 1999, pages 27-36; PARDO, Rosa: "La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975", en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan and PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pages 366-367; TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2001, page 187; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. and PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: "Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo", *Historia del Presente*, vol. 6, 2005, pages 43-59; GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, pages 376-379; HUGUET, Montserrat: "La política exterior del franquismo (1939-1975)", en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2nd edition), pages 654-656; NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa and RODRIGO LUELMO, Francisco José: "Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE", *Circunstancia. Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, vol. 24, 2011 (digital edition).

³ Among the latest historiographical essays on the CSCE, we should highlight, in order of appearance: WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech and NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, New York, Routledge, 2008; BANGE, Oliver and NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2008; ROMANO, Angela: *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Brussels, P.I.E. Peter Lang, 2009; SNYDER, Sarah B.: *Human Rights activism and the end of the Cold War. A transnational history of the Helsinki Network*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2011; BADALASSI, Nicolas: *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*, PhD thesis supervised by Frédéric BOZO, Université de Panthéon Sorbonne-Paris I, 2011; BILANDZIC, Vladimir, DAHLMANN, Dittmar y KOSANOVIC, Milan (eds.): *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, V&R Unipress-Bonn University Press, 2012.

international forums. It has also been done to ponder the fact that Spain was invited to one of the most important multilateral process in the Cold War, the main forum for East-West which specifically addressed issues concerning the European continent, to become a player in equal conditions in a meeting that Jorge Fuentes calls “one of the major diplomatic achievements of the twentieth century, contributing decisively to bury the Cold War, knocking down blocs and facilitating European re-unification”⁴. Then, it is also assessed under what conditions Spain went to Helsinki and why it was invited; what principles defended the Spanish delegation at different phases of the Conference; what proposals it submitted, and if they affected the national interest or they went further thinking in the general interest of the European continent and which of them prospered; if Spain practiced a “policy of aisles” or was left out of the most critical meetings; in which “lobby group” Spain was inserted or moved easily. It is also taken into account the role did by the highest Spanish State institutions, if the diplomats acted autonomously or received direct orders from the Palacio de Santa Cruz. And all that without forgetting four final elements: the international context, foreign relations maintained by the Franco’s regime with the communist bloc -main promoter of the Helsinki process- in the previous year, and the performance by Spanish representatives in a forum initially conceived to be between blocks but which ended up resulting in greater difficulty at becoming a diplomatic meeting between thirty-five participating States.

On the other hand, the time frame for this doctoral thesis is placed between 1969 and 1975. The year 1969 marked a turning point in the evolution of the domestic and foreign policies of the Franco regime. Secondly, the Warsaw Pact countries formally invited all European States to participate in a Conference on European Security through the Budapest Appeal in March of 1969. This one was a document that the satellite nations of the USSR sent to the Government of Spain through a note verbale from the Hungarian Embassy in Paris to the Spanish legation in the French capital. Meanwhile, there were two key events in 1975. The first one, the signing of the Helsinki Final Act on the 1st of August 1975 by the Heads of State and Government of the countries participating in the CSCE. The second one, the death of the Spanish dictator, General Francisco Franco, whose last months at the helm of the country were agonized not only for

⁴ FUENTES, Jorge: “Una OSCE para el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 123 (October 2005). Available in: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+123-2005

him but also for home politics and foreign relations of Spain. The different phases of the Conference of Helsinki took place between these two dates.

The structure of this dissertation is organized in six chapters. In the first one, we analyze the precedents of the CSCE in the framework of the Cold War and, especially, in the years of the *détente*. In particular, the attempts and formal requests to convene the Conference on Security done by the Warsaw Pact through Bucharest (1966) and Budapest Statements (1969), as well as the “diplomacy of communiqués” between East and West, are studied. The second chapter is focused on the principal actor in this thesis, the Spanish State, studying deeply how its previous way to the Conference of Helsinki was developed. We also show how senior officials of the Ministry of Foreign Affairs, headed by the own Minister Gregorio López-Bravo, put into practice an intense bilateral agenda to stand up for convening the future Conference of Security -explaining the Spanish points of view on it- and to defend unquestioningly that questions concerning the security in the Mediterranean region should be present in that important meeting.

From there, the thesis follows a thread that mixes a chronological and thematic line, based on the different phases of the meeting. Thus, the third chapter evaluates the development of the Previous Consultations of Helsinki, with special emphasis on the role played by Spain. It is paid attention to the “diplomatic masterstroke” that the Spanish delegation played on the issue of Gibraltar on direct orders by the Minister López-Bravo: Madrid wanted to clarify that its respect for the European status quo did not mean the recognition to the British colony, causing an intense controversy in Consultations. This multilateral preliminary meeting also delimited the other topics that marked the performance of Spain in the CSCE: tourism, migration and, above all, Mediterranean. The fourth chapter focuses on the first phase of the CSCE, which also took place in the capital of Finland and whose main object was to ratify the Final Recommendations, text emerged from the Consultations and which marked the issues and procedural lines to deal in the Conference. In this chapter the role played by the then new Foreign Minister, Laureano López Rodó, who headed the Spanish delegation, is explored. The longest chapter of this essay is the fifth one, centered on studying the multilateral negotiations of the second phase of the CSCE, which took place in the Swiss city of Geneva and concluded in the Helsinki Final Act after two years of talks. All the negotiations are not explained in detail, given its complexity from a methodological point of view: many discussions were carried out “word by word”. That is why the negotiations are placed in its context, it is dealt the role played by Spain played in them, and the final agreement

reached in all Committees -or “baskets”- and Subcommittees that formed the Conference. Finally, the sixth chapter is based on the official journey of Carlos Arias Navarro, last Spanish Prime Minister during the Franco’s dictatorship, to the third stage of the Conference of Helsinki, which took place between the 30th of July and the 1st of August 1975. The ratification of the text negotiated and approved in Geneva by the Heads of State and Government of participant countries was the main mission of this phase. It is also discussed the political and legal framework of the Helsinki Final Act and its long-term consequences. Needless to say, Carlos Arias Navarro was not only in the capital of Finland in the summer of 1975 to sign the Helsinki Final Act, despite this fact had already a great historical transcendence by itself: he became the first Prime Minister of Spain in addressing a speech at a high international summit since 1939 and was also in Helsinki because of reasons of the foreign policy -given the serious challenges it had to face- and, above all, issues of domestic nature; in fact, he wanted to receive international support to his limited openness reforms, under the “spirit of the 12th of February”, to be against the claims of the most reactionary sectors of the Franco’s regime.

Adopting a theoretical and methodological framework was essential for the correct development of this doctoral thesis. After ruling out the Transnational History as a valid approach for this research because their main protagonists are non-State actors⁵, the research carried out to analyze the participation of Spain in the Conference of Helsinki is placed in two historiographical trends: the History of the Present and the History of International Relations. The History of the Present is a term coming from the French term *Histoire du Temps présent*. It is suited to this research because most of the authors agree in placing its beginning after the end of World War II, as well as in Spain is set in 1939 with the end of the Civil War⁶. François Bédarida, one of the greatest drivers of the History of the Present, gives a graphic conceptualization of what this stream

⁵ RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.): *Bringing transnational relations back in: non-State actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; BUDDE, Gunilla, CONRAD, Sebastian and JANZ, Oliver (eds.): *Transnationale Geschichte: Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006; FARALDO, José María: “Más allá de las relaciones internacionales. Nuevas tendencias centroeuropeas en historia transnacional y comparativismo”, in NICOLÁS, Encarna y GONZÁLEZ, Carmen (eds.): *Mundos de ayer*, Murcia, EDITUM-Ediciones de la Universidad de Murcia, 2009 (digital edition); SAUNIER, Pierre-Yves: “Transnational”, en IRIYE, Akira y SAUNIER, Pierre-Yves (eds.): *The Palgrave Dictionary of Transnational History. From the mid-19th century to the present day*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2009, pages 1047–1055. Also: PATEL, Kiran Klaus: “Transnational history”, *European History Online*, 2003; available in: <http://www.iegego.eu/en/threads/theories-and-methods/transnational-history> [accessed 7 September 2014].

⁶ TUSELL, Javier: “La historiografía francesa del siglo XX y la española”, in RÉMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDI, Benoît and SUEIRO SEOANE, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED-Casa de Velázquez, 2004, page 27.

represents: “where past, present and future coincide”⁷, and in which the historian was able to do a critical analysis of the historical facts, not depending on the so-called historical distance to doubt about our scientific independence⁸. In addition, Julio Aróstegui calls it “living history” and considers its birth arose from the necessity to respond to the methodological challenges posed by the historiographical analysis subsequent to the Second World War⁹. In the case of the Conference of Helsinki, we have a very close and contemporary history, which took place thirty-five years ago. In the History of the Present¹⁰ many of witnesses are still alive, like in this case, some of the protagonists of the Spanish performance in Helsinki. This is linked with the “memory”: the principal actors have developed their memory, their “own history”, with their subjective inputs, as it is shown in the works published by them. That is why the work of the historian must be different from that one written by the protagonist, because we have a methodological background and we use the review perspective with the aim of “historicizing” expressed by memory¹¹.

The other current in which methodologically our dissertation is placed is the History of International Relations, fully consolidated in the Spanish historiography¹². Juan Carlos Pereira defines it as the “scientific and comprehensive study of the historical relationships that have been developed between people, States and supranational author-

⁷ BÉDARIDA, François: “France”, in SELDON, Anthony (ed.): *Contemporary History: Practice and Method*, Oxford, B. Blackwell, 1988, page 131. Cit. by NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “Presentación”, in NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Actas del IV Simposio de Historia Actual. Logroño*, Logroño, Gobierno de la Rioja-Instituto de Estudios Riojanos, 2004, vol. 1, page 13.

⁸ BÉDARIDA, François: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 20, 1998, pages 19-27.

⁹ ARÓSTEGUI, Julio: *La Historia vivida. Sobre la Historia del Presente*, Madrid, Alianza Editorial, 2004, pages 21; ARÓSTEGUI, Julio: “La Historia del Presente. ¿Una cuestión de método?”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Op. cit.*, pages 41-75.

¹⁰ We can also quote other works such as: CUESTA, Josefina: *Historia del presente*, Madrid, Eudema, 1993; HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*, Madrid, Akal, 2004, pages 518-555.

¹¹ ARÓSTEGUI, Julio: *La Historia vivida*, *op. cit.*, pages 162-193.

¹² To know the starting point and the evolution of the Spanish historiography of international relations: PEREIRA, Juan Carlos: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, vol. 7, 1992, pages 166-180; QUINTANA NAVARRO, Francisco: “La Historia de las Relaciones Internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico”, in: *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI-Universidad Complutense de Madrid-Ministerio de Asuntos Exteriores-Ministerio de Educación y Ciencia, 1996, pages. 9-65; more recently, MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española”, *Ayer*, vol. 42, 2001, pages 71-96; and PEREIRA, Juan Carlos: “Los Estudios Internacionales en España: la política exterior. Un estado de la cuestión” in PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010, pages 61-91.

ities within international society”¹³. It has two main differences from the traditional “diplomatic history”: the State is no longer the only actor of its analysis and its methodology is more and more interdisciplinary. Finally, the History of International Relations has a greater contact with other social sciences, without ignoring what two major drivers of the French historiography of international relations such as Pierre and Jean-Baptiste Renouvin Duroselle called “deep forces” in order to analyze the presence of other determinants on the international scene¹⁴.

While the CSCE process contains many other actors and it reflects the paradigmatic plurality that may raise an investigation related to this question, this dissertation has the States as its main actor and, in particular, the representatives of Spain’s delegation. Needless to say, without neglecting the importance of the historical context and the role of individuals in bureaucratic structures, the foreign policy is also the result of the subjective choice of a number of people -usually the diplomats- representing a State and national interests, given that they are skilled professionals running the foreign policy theoretically conceived by politicians¹⁵, putting and to stories “without human face” which were traditional in the old diplomatic history¹⁶. Then, we should outline the interdisciplinary character of this research, thanks to the wide diversity of topics and approaches addressed by the Spanish delegates in the CSCE, such as the military aspects, borders, tourism, migration, the economy, environment, trade relations, etc. Thus, this thesis also draws on literature produced by international law, political science, economics or sociology. Because we do not focus, as positivist history would do, only to describe purely bilateral or multilateral problems but also its diverse and pluralistic approaches, from the geographical problems of territorial conflicts in Europe -Gibraltar, Ulster, Eastern Europe, risk of national unity’s breakdown in several States, migrations, “national minorities”, etc. Finally, we cannot ignore the growing “cultural turn” in History of International Relations; in fact, this thesis shows the central importance given by Spain in the CSCE to aspects such as the exchanges on culture and information and the

¹³ PEREIRA, Juan Carlos: “Introducción. La historia de las relaciones internacionales en España. Respuestas, propuestas y conclusiones”, in *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, *op. cit.*, page 5.

¹⁴ RENOUVIN, Pierre: “Las fuerzas profundas”, in RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introducción a la política internacional*, Madrid, Rialp, 1968, pages 9-320.

¹⁵ DUROSELLE, Jean-Baptiste: “El hombre de Estado”, en RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Op. cit.*, pp. 323-502; MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pages 358-359.

¹⁶ SUEIRO SEOANE, Susana: “La historia de las relaciones internacionales en España. Un balance. Tendencias actuales y perspectivas de futuro”, in RÉMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDI, Benoît y SUEIRO SEOANE, Susana: *Op. cit.*, page 98.

promotion of tourism not only in economic but also human, educational and cultural dimensions¹⁷.

Before presenting our final results, we must clarify what kind of methodology has been followed in the present work. The compatibility and close relationship between History and Present History of International Relations¹⁸ has led us to use the framework of both disciplines. First of all, we have worked specialized secondary sources on the Cold War, the domestic and foreign policy in Spain during the last Francoism and the CSCE, taking into account, as noted above, that the historical studies on the latter have begun to emerge with strength in recent years. Then, sources consulted in the former Archives of the Spanish Ministry of Foreign Affairs have been essential for the process of decision making, the position of Spain to the other matters raised in the Conference of Helsinki and the view of diplomats representing that country in this multilateral forum of this caliber. Also, the *Archivo General de la Administración*, placed in Alcalá de Henares, Madrid- and the Castiella Fund -which is in the Royal Academy of History- have been used to try to know the initial reaction by the Spanish Government to the invitation extended by the Warsaw Pact in 1969. Besides, the Archive of the Ministry of Presidency only contained some letters addressed to Prime Minister Arias Navarro by Baltic and Eastern dissidents before his official journey to Helsinki. Meanwhile, the multilateral approach of the CSCE has led us to consult the funds of the Conference, which were in the Office of the OSCE Secretariat in Prague, the capital of the Czech Republic. It has also been attempted to compare the Spanish perspective with two key State actors of the Spain's foreign policy: France and the United Kingdom. In particular, we worked at the *Centre des Archives Diplomatiques* -placed in La Courneuve, at the north of Paris-, whose funds were essential to understand aspects that were not clarified in the Spanish sources; we also looked up Presidents Georges Pompidou and Valéry Giscard d'Estaing collections, placed in the *Archives Nationales*. Moreover, the specific dossiers on the participation of Spain in the CSCE which were in *The United Kingdom National Archives* have also been worked. Finally, problems happened with the declaration of "secret" in 2010 for most of Spanish diplomatic documentation subsequent 1968

¹⁷DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: "El factor cultural en las relaciones internacionales: una aproximación a su análisis histórico", *Hispania*, vol. 54, issue 186, 1994, pages 257-278; NIÑO, Antonio: "Relaciones y transferencias culturales internacionales", in PELLISTRANDI, Benoît and SIRINELLI, Jean-François (eds.): *L'histoire culturelle en France et en Espagne*, Madrid, Casa de Velázquez, 2008, pages 179-205; NIÑO, Antonio: "Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional", *Ayer*, vol. 75, 2009, pages 25-61.

¹⁸ HUGUET, Montserrat: "Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales", *Ayer*, vol. 42, 2001, pages 43-69.

and the closing of the Archives of the Ministry of Foreign Affairs in 2012 have prevented this thesis to study deeply of the participation of this country in the follow-up meetings of the CSCE¹⁹. However, the History of the Present has allowed to us to use - with their usual methodological precautions- additional newspaper and oral sources²⁰, interviewing some of the Spanish diplomats who participated in the Helsinki process.

Our standpoint and the sources employed to work on this doctoral thesis have enabled to confirm or to put into their context some of our initial hypothesis, as well as to reach at the following conclusions:

1. The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), held in different stages in Helsinki and Geneva, was the most important multilateral diplomatic event of the 1970s. It supposed a major turning point not only in the era of détente between blocs, but also in the History of Europe. The final agreement of the Conference, which was named “Helsinki Final Act”, was not an international treaty but a text containing a series of political commitments that Heads of State and Government signatories agreed to respect. It was the result of a multidimensional cooperation in different baskets or thematic commissions in which their works were distributed. I was based on two fundamental points: the “Helsinki Decalogue”, which provided respecting the European territorial *status quo* - unavoidable claim of the socialist bloc-, amenable only by peaceful means; and compliance for the Human Rights chapter, also developed in the “third basket” on Human Contacts, condition set out by Western countries to participate. It also

¹⁹ NIÑO, Antonio and SANZ DÍAZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 34, 2012, pages 309-342.

To understand the dispute around funds coming from the Spanish Ministry of Foreign Affairs: “Exteriores blindará todos sus documentos”, *El País*, 3rd June 2012. Available in: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html [accessed 7 September 2014].

“Exteriores revisará el acuerdo que declara secretos todos sus documentos”, *El País*, 5th June 2012. Available in: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/05/actualidad/1338903319_488877.html [accessed 7 September 2014].

Similarly, many historians have denounced repeatedly this unusual situation, as evidenced the manifesto launched by the network *H-Spain*:

<http://h-net.msu.edu/cgi-bin/logbrowse.pl?trx=vx&list=H-Spain&month=1306&week=a&msg=/KcikoRWJ7xz2UOMS4BHaa> [accessed 7 September 2014].

²⁰ GARCÍA-NIETO, M^a. Carmen, VÁZQUEZ DE PARGA, Margarita and VILANOVA, Mercedes: *Historia, fuente y archivo oral. Actas del Seminario “Diseño de proyectos de Historia Oral”*, Madrid, 29 y 30 de abril de 1988, Madrid, Ministerio de Cultura, 1990; FOLGUERA, Pilar: *Cómo se hace historia oral*, Madrid, Eudema, 1994; VILANOVA, Mercedes: “Rememoración y fuentes orales”, in NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Op. cit.*, pp. 19-40; FERRANDO PUIG, Emili: *Fuentes orales e investigación histórica. Orientaciones metodológicas para crear fuentes orales de calidad en el contexto de un proyecto de investigación histórica*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2006; LEONÉ, Santiago and MENDIOLA, Fernando (coords.): *Voces e imágenes en la historia. Fuentes Orales y Visuales: investigación histórica y renovación pedagógica*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2007.

included cooperation in other fields such as the economy, environment, science, tourism-migration, transports, information, education, culture, etc. from a multi-dimensional prism. The pessimistic predictions of Western critical sectors against the CSCE process were not accomplished. Just the opposite, various dissident movements sprang shortly after the founding document of the CSCE with great force in Czechoslovakia, Poland and the Soviet Union itself to claim their Governments the observance of the spirit and letter contained in the agreement signed in August 1975. The unstoppable sprang of the opposition groups which emerged after the Act of Helsinki's signature would play a key role in the collapse of communist rule in Central and Eastern Europe in 1989.

2. There are not empirical evidences showing that Spain was an essential actor in the run-up to Helsinki as the member States of NATO or the Warsaw Pact. However, it was one of the countries which defended most eloquently from the very beginning summoning a Conference on European Security. The Spanish foreign policy under Franco's dictatorship, in the absence of a strategic planning, had a single view, consisting on a primary goal: the survival of the regime given its testimonial role on the international scene. Thus, the CSCE was conceived at the Palacio de Santa Cruz as the first forum in which Spanish diplomacy would be invited by its own merits since 1939 and where it could play a relatively important role within the "concert of European nations" that, at the same time, could serve: to safeguard its situation -under the belief that it would bring a system of collective security for the continent-; to strengthen its ties with Western nations, not always consolidated; and to normalize relations with Eastern Europe
3. The main principles defended by Spain in the CSCE were: recognition of all the "socio-political realities" existing in Europe and, in particular, the ideological and economic disparities between countries; to refrain from the threat or use of force in all its forms against the territorial integrity or independence of each State; respect for the sovereignty and independence of all participating States; to ban on direct or indirect interference or coercion in the internal affairs of a country; observance to "own historical and cultural personality" of single States; and to resolve all conflicts between States by such peaceful means as contemplated, being aligned in that sense with the Warsaw Pact. Also, the Conference had to be a truly multilateral forum which would overcome the East-West dimension and that MBFR talks should be developed in the framework of the Conference of

Helsinki. Moreover, founding a permanent body with consultative and coordinating functions was convenient to ensure the carrying out of the aforementioned “guiding principles” set out above and the continuity of the process born in Helsinki. Undoubtedly, Madrid believed that with that permanent body its integration into the “European concert”, in a premier pan-European entity, would be ensured, something hitherto closed to the Franco’s dictatorship.

4. Spain wanted to use the CSCE as a means for specific and limited purposes of its foreign policy, such as: the dispute on Gibraltar, the difficult negotiations for the renewal of agreements with the United States and the Concordat with the Holy See, the stagnant talks with the European Economic Community, and the Sahara conflict in the final months of the Franco’s regime. Only Gibraltar could be dealt, when Ambassador Nuño Aguirre de Cárcer, head of the Spanish delegation, cleared up in Helsinki Consultations that respect for inviolability of the boundaries did not mean “in any way” the recognition by Madrid of the status quo of this British colony, whose borders could be changed by peaceful ways.
5. The lack of experience in these kind of meetings and the limited strategic planning of the Spanish foreign policy forced to this country’s delegation to lay emphasis on technical issues such as tourism or emigration, which became the “key ideas” of the Spanish delegation in Helsinki and Geneva talks, not only in the economic field but also in human contacts category. Spain also played an essential role in the military “basket” proposing “other measures of mutual trust between participating States”, which were unanimously backed from the very beginning. In addition, Spanish delegation got the inclusion of the term “regional languages and cultures” as complement to the “national minorities” proposed by Yugoslavia. However, Spain lost the initiative in the second phase of Geneva and its diplomats attempted to replace the lack of thematic initiatives with mediation efforts between blocs, as well as the signing proposals and initiatives for the provisional registration of agreements.
6. Despite the weak position of this country on the international scene, the Spanish delegation had a leading role in the matters concerning the Mediterranean region, being influenced by the “traditional Arab-Hispanic friendship” promoted by Francoist propaganda and by the fact that that this one was a traditional area of operation of the foreign policy of Spain. The special consideration given by Spain to the Mediterranean area in the Helsinki process was based on a key as-

pect: the gradual ice-melting produced in Central Europe should not be accompanied by an increase in tension in the Mediterranean area. Then, the security at *Mare Nostrum* was “inseparable” from the European security, for which Spanish Foreign Minister Gregorio López-Bravo proposed to create a “common consciousness” among riparian countries to become later in a “Mediterranean cooperation”. Spain achieved that issues concerning the Mediterranean were included on the Conference’s agenda and had its own chapter in the Helsinki Final Act. Meanwhile, it also got the presence of the Mediterranean South Bank countries, following the interest expressed by Algeria and Tunisia. However, in the second phase of Geneva, Spain followed the initiative taken by France and Italy. Despite their initial shyness, Italian Government presented the “Mediterranean Declaration” project that, broadly speaking, would appear in the same way in the Helsinki Final Act. The moderated role exercised by Italy, France and Spain - reinforced by Yugoslav support- leading the “pro Mediterranean lobby”, prevented the radicalism of the Maltese proposals and the crises like the war of Yom Kippur or the Cyprus conflict, from downgrading the discussions on the “Mediterranean question” in the CSCE.

7. The weight of the Spanish intervention in the Conference on Security and Cooperation in Europe mainly fell on diplomats. Moreover, these one had to face a limited reconnaissance at home and an intermittent media attention. However, they did not suffer a permanent or structural “oblivion” or “marginalization”, given that their role depended on who occupied the ministerial office in Palacio de Santa Cruz. In fact, whereas Gregorio López-Bravo paid great attention to process previous to the CSCE and to the Helsinki Consultations, the performance of Laureano López Rodo and especially Pedro Cortina Mauri, was discreet. That is why the diplomats themselves, acting autonomously, were forced by circumstances to act by themselves more than one occasion in phases like the second one, in Geneva.
8. The influence of the CSCE process in the home and foreign policy of last Francoism was limited. Both diplomats participating in CSCE and high Spanish representatives received, with exceptions, a standardized and standardized treatment. Western leaders had showed their hope towards a possible evolution to democracy in Spain, which looked feasible with the prompt of a physical disappearance of General Franco that seemed to be imminent. Also, the situation in

Portugal played in his favor. In fact, the Spanish Prime Minister, instead of meeting the challenges of foreign policy -his knowledge in these matters was scant- tried through his interviews to “whiten” the image of the dictatorship and, above all, to gain enough support from the leaders present at Helsinki for his alleged reforms, in order to strengthen his position against the “bunker” of the regime. However, everything collapsed with the executions of September 1975: Spain became the first signatory country of the Final Act of Helsinki in violating publicly the agreement in the eyes of international public opinion, even before political repression was visible within the Communist bloc.

9. By paradoxes of History, Spain was also the first country, within the process of dismantling its dictatorial regime after Franco’s death, which laid on the principles of political developments in the field of human rights and fundamental freedoms set out in the founding document of CSCE process.

In conclusion, the CSCE was a tool for dialogue hitherto closed to Franco’s Spain, which partially broke the international ostracism suffered by the Francoist dictatorship. Moreover, the Conference of Helsinki supposed a turning point for Spain and the treatment received by its delegation was a global recognition that things would change in this country early. However, the possible metamorphosis was inexistent and imperceptible in the short term. Despite the Spanish delegates did a creditable and remarkable paper in the different phases of Helsinki and Geneva, especially taking into consideration the internal and external problems that surrounded their participation in this pan-European forum, the facts happened at home in September 1975 and the limited international background became the Conference of Helsinki as the last great lost opportunity for the Franco’s regime to change its discontinuous behavior in foreign affairs. The CSCE did very little to resolve the underlying problems of the Spanish foreign policy. However, in the medium term, the seed planted by the Spanish delegation at the CSCE finally paid off. After General Franco’s death and the beginning of Transition, the foreign policy of Spain also changed its course and was adapted to a democratic regime. The Spanish diplomats would play a key mediating role in the *follow-up* Conferences of Belgrade (1977-1978) and Madrid (1980-1983), in a context of frenetic change at national and international level. Spain would welcome and would save the born-in-Helsinki process, which had been close to derail. Thus, the results harvested in Helsinki would be visible years later, when Franco had died and Spain had become a democratic country fully integrated into the concert of Western European nations.

INTRODUCCIÓN

“El gran milagro va a tener lugar. En unas horas, desde el momento en que todas las firmas hayan sido estampadas, la paz reinará para siempre en Europa. Chipre y Grecia abrazarán a Turquía; los soldados, a ambas partes de la puerta de Brandemburgo, se darán la mano con simpatía; el muro de Berlín se desmoronará; resucitarán los muertos de Auschwitz (sic) y de Treblinka; las minorías nacionales de Rutenia y Gotemburgo se sentirán asimiladas; el problema macedonio habrá dejado de existir; Karellia, Transilvania y Kosovo, dejarán de ser áreas reivindicadas; Alemania olvidará a Silesia y Polonia olvidará a Ucrania. Viena dejará de estar casi en Hungría y Varsovia casi en la Unión Soviética. Cada ciudadano de Europa se encontrará bajo la almohada un pasaporte con visado universal; las fronteras se abrirán; cualquier europeo podrá casarse con quien le plazca; se reencontrarán las familias después de treinta años de separación. Se aproxima la era de la fraternidad, de la cooperación, de la amistad...”¹

1 de agosto de 1975. Helsinki, capital de Finlandia. Son las 15:00 horas de la tarde y por un momento, el mundo se para y contiene la respiración. Al contrario que en las décadas precedentes, no se trata de un suceso que vaya a provocar el colapso de la paz mundial; tampoco estamos ante un conflicto más de la Guerra Fría que vaya a dejar al planeta Tierra “al borde del precipicio” del holocausto nuclear. Más bien al contrario. La comunidad internacional dirige su mirada atentamente hacia el histórico acontecimiento que se está produciendo a orillas del mar Báltico. Allí, treinta y cinco jefes de Estado y de Gobierno, que representan a Estados Unidos, a Canadá, a la Unión Soviética y a todos los países del Viejo Continente, a excepción de Andorra y Albania, van a firmar el documento más representativo de la época que se ha dado en denominar *distensión*. Están presentes occidentales y comunistas; les acompañan países neutrales y no alineados, además de naciones como España, que a pesar de estar vinculado al bloque occidental por sus acuerdos militares con Estados Unidos, adquiere el estatus de “país independiente”, junto a la Santa Sede. Todos ellos se habían sentado a negociar durante largos y arduos meses temas embarazosos y complicados, en los que la habilidad de los diplomáticos se demostraría fundamental. El documento que ve la luz es bautizado como “Acta Final de Helsinki”, nombre que dilucida su naturaleza jurídico-política, y que

¹ FUENTES, Jorge: *La Cumbre*, Burgos, Dosssoles, 2006, p. 230.

es fruto de tres años de negociaciones, a distintos niveles políticos y en dos sedes diferentes, Helsinki y Ginebra. Las conversaciones que han dado lugar al Acta Final han tenido lugar en el seno de la denominada Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE); se trata de la mayor reunión internacional de carácter multilateral celebrada en suelo europeo desde el Congreso de Viena de 1815 y considerada por Nora Sainz Gsell como un “fenómeno único en el campo de la diplomacia y las relaciones internacionales”².

La búsqueda de la seguridad europea ha sido una constante en la historia de las relaciones internacionales en el Viejo Continente que, como señala el propio Fuentes, ha conocido cinco intentos: la Comunidad Cristiana de Estados, la Paz de Westfalia, el Congreso de Viena, la era de Bismarck y, sobre todo, la Sociedad de Naciones³. El pacto de los dos conflictos mundiales acelerará el proceso que culminará en la CSCE, cuyo camino no ha sido fácil. Más bien todo lo contrario. Y, sobre todo, no es fruto de la casualidad. Juan Carlos Pereira señala seis factores que explican la búsqueda de esa seguridad europea: la pérdida de la hegemonía de Europa en la sociedad internacional; el establecimiento de un sistema bipolar a nivel mundial; la división de Europa en dos mitades en un principio antagónicas; la situación geopolítica del continente; la existencia e incremento del número de efectivos militares y armas instalados, entre ellas bombas nucleares; y la presencia de dos alianzas militares cuyas estrategias principales se centraban en el “teatro de operaciones europeo”⁴.

Una de las grandes novedades es que España, la mismísima España de Franco, tradicionalmente postergada de los grandes fastos internacionales por la naturaleza dictatorial de su régimen político, y con unas relaciones diplomáticas lejos de su normalización y homologación con más de medio mundo –pese a su pertenencia a las Naciones Unidas desde 1955–, estuvo allí. Por tanto, el objeto de estudio de la presente tesis es explicar, estudiar y analizar con profundidad el papel que España desempeñó en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, el proceso multilateral internacional más destacado de la década de los años setenta. Se trata de un tema escasamente estudiado por la historiografía española –como ahora veremos–, pese ser uno de los episodios más importantes de la Guerra Fría y culmen de la distensión entre bloques. La

² SAINZ GSELL, Nora: *La Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*, Barcelona, Centre UNESCO de Catalunya-Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desenvolupament (UAB), 1993, p. 7.

³ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, pp. 21-27.

⁴ PEREIRA, Juan Carlos: *Historia y presente de la Guerra Fría*, Madrid, Ediciones Istmo, 1988, pp. 292-293.

CSCE fue un foro multilateral, donde Estados participantes de muy diversa índole, con diferentes sistemas políticos y económicos, y con posturas y principios en teoría completamente contrapuestos, alcanzaron un acuerdo para garantizar la estabilidad de Europa, basada en los dos pilares en los que descansó la Conferencia: la seguridad y la cooperación, bajo un prisma multidimensional, y con unas consecuencias que resultarían decisivas para el futuro sociopolítico de Europa centro-oriental. La CSCE cumple el marco conceptual desarrollado por Esther Barbé para definir la función principal de una organización internacional, esto es, crear un marco de cooperación entre los Estados con el objetivo no sólo de crear “ventajas mutuas” entre los participantes sino, sobre todo, de minimizar el conflicto, creando “mecanismos de arreglo pacífico” o canales diplomáticos “alternativos”⁵. Siguiendo a Marcel Merle, en una proto-organización “intergubernamental” como sería la CSCE, los Estados no sustituyen la red diplomática tradicional sino que participan simultáneamente en tres sistemas: relaciones bilaterales permanentes en el marco de la red diplomática, relaciones unilaterales ocasionales en el marco de la conferencia y relaciones colectivas y permanentes en el marco de las instituciones internacionales⁶.

Para el presente estudio tendremos en cuenta varios factores. El primero de ellos, la situación política interna y externa de una dictadura franquista que empezaba a agonizar y que apenas contaba en los foros internacionales para ponderar el hecho de que España fuese invitada a uno de los procesos multilaterales más decisivos de la Guerra Fría, el principal foro de encuentro Este-Oeste para tratar los asuntos específicamente concernientes al Viejo Continente y, en definitiva, ser un actor más en el que Jorge Fuentes califica de “uno de los principales logros diplomáticos del siglo XX que contribuyó decisivamente a enterrar la guerra fría, derribar los bloques y facilitar la reunificación europea”⁷. También se valorará en qué condiciones llegó España a Helsinki y por qué fue invitada; qué principios y ejes fundamentales defendió la delegación española en las distintas fases de la Conferencia; qué propuestas presentó, si éstas afectaban a los intereses nacionales o si iban más allá y pensaban en el interés general del continente europeo, qué recorrido tuvieron, si prosperaron, etc.; si España ejerció una política de pasillos o quedó fuera de las reuniones más decisivas, en qué “grupo de presión” se insertó

⁵ BARBÉ, Esther: *Relaciones internacionales*, Barcelona, Tecnos, 2011 (3ª ed.), p. 206.

⁶ MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 385.

⁷ FUENTES, Jorge: “Una OSCE para el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 123 (octubre de 2005). Disponible en:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+123-2005 [consultado el 7 de septiembre de 2014].

o se movió con mayor facilidad; también, qué papel desempeñaron las más altas instituciones del Estado, esto es, si los diplomáticos actuaron de forma autónoma o recibían órdenes directas de Santa Cruz y con qué medios y respaldos contaron. Y, todo ello, sin olvidar cuatro elementos: el contexto internacional a nivel global, las relaciones exteriores que mantenía la España de Franco con el bloque comunista -promotor del proceso de Helsinki en sus antecedentes- y el funcionamiento de un foro inicialmente concebido entre bloques pero que acabó derivando en una mayor complejidad diplomática entre los treinta y cinco Estados participantes.

Tampoco podemos abstraernos de un concepto como el de la “función social de la Historia”, una disciplina que ayuda a entender comportamientos actuales o futuros de los hombres –o, en general, de los actores del pasado- desde el conocimiento y estudio de su pasado, con una utilidad también analítica y crítica. Una corriente historiográfica como la Historia de las Relaciones Internacionales no sólo pretende analizar el pasado sino utilizarlo como rumbo y guía para las decisiones que tomen en el presente y en el futuro los actores participantes de la sociedad internacional, en este caso el Estado español a través de sus funcionarios diplomáticos y altos cargos de la Administración Exterior en la Conferencia de Helsinki. Una línea ya apuntada por Antonio Moreno Juste, cuando, incidiendo en la importancia de “establecer unos nexos mucho más trabajados entre política exterior española y sociedad internacional sin los cuales es difícil comprender la auténtica dimensión internacional de España”, señala:

*“La función del historiador no es sólo investigar o reflexionar sobre lo investigado, sino también conferir utilidad social a su trabajo, exponiendo públicamente sus conclusiones con la finalidad de dar a conocer el proceso histórico en el que se integra la situación actual y las expectativas reales de futuro”*⁸.

Y es que muchas veces, como señal de autocritica, y parafraseando a lo que manifestó hace casi ocho décadas el historiador y archivero del entonces Ministerio de Estado, Jerónimo Becker:

“¿Cómo hemos de utilizar esas enseñanzas en lo relativo a la política exterior, si la Historia de nuestras relaciones internacionales no interesa a nadie y ni siquiera se cuidan

⁸ MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española”, *Ayer*, 42 (2001), p. 95.

de estudiarla los que en esas cuestiones intervienen? (...) Como no conocemos la historia de nuestras relaciones internacionales, como ignoramos cuál ha sido nuestra verdadera labor en esa esfera; como no sabemos los antecedentes de las cuestiones que surgen a nuestro paso, tenemos que improvisar soluciones a los problemas que se nos plantean y la consecuencia de esto es que con frecuencia se infiere grave daño a los intereses nacionales”⁹.

Por otra parte, en el diseño de toda investigación es ineludible la elaboración de un estado de la cuestión analizando la bibliografía elaborada sobre este tema, que servirá para adquirir unos conocimientos determinados sobre la materia y que será de utilidad para analizar de forma crítica las fuentes primarias. Señala Julio Aróstegui al respecto que toda investigación es imposible de llevar a cabo “sin un correcto y suficiente apoyo bibliográfico”. Esta bibliografía es imprescindible para realizar el estado de la cuestión científica. Entre otras cosas, porque como afirma Aróstegui, la bibliografía existente es la primera fuente de información, pero también justifica si un tema determinado ha sido tratado o no, así como un “control” para el proceso de investigación propio -lo que este autor denomina “descubrir el Mediterráneo” (sic)- y así poder obtener evidencias empíricas sobre un período o un problema¹⁰.

La literatura general sobre el proceso de la CSCE ha vivido momentos de auge y declive. La misma vivió su mayor etapa de producción coincidiendo con los momentos álgidos de su historia: la Conferencia de Helsinki (1973-1975), los años ochenta –con las Conferencias de *follow-up* y las consecuencias del Acta final de Helsinki sobre la política interna de los países del Este- y los años noventa, cuando la Conferencia se reconvirtió en la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Naturalmente, la bibliografía sobre la OSCE y, en concreto, sobre su funcionamiento, sus funciones y su papel en distintos conflictos del escenario euroasiático sobre el que actúa es muy amplia¹¹. Sin embargo, se ha intentado abarcar, a grandes rasgos, la bibliografía centrada en su evolución histórica, en especial en la Conferencia de Helsinki, recopilada no sólo en centros de educación superior españoles sino la consultada en distintas estancias de investigación realizadas en el extranjero, en especial en la Oficina

⁹ BÉCKER, Jerónimo: *Causas de la Esterilidad de la Acción Exterior de España*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1924, pp. 27-28.

¹⁰ ARÓSTEGUI, Julio: *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica, 1995, pp. 366-367.

¹¹ En este sentido el *Zentrum für OSZE-Forschung/Centre for OSCE Research* del *Institute for Peace Research and Security Policy* de la Universidad de Hamburgo posee una amplia base de datos. Disponible en: <http://ifsh.de/core/profil/> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

del Secretariado de la OSCE en Praga, que alberga buena parte de la bibliografía existente sobre el proceso nacido en Helsinki. Cabe señalar una particularidad: probablemente por la cercanía en el tiempo de este proceso, la literatura sobre la CSCE es escasamente historiográfica, salvo algunas menciones concretas de autores especializados en la Guerra Fría; básicamente, han sido politólogos, juristas y diplomáticos –en especial los presentes en sus distintas reuniones- los que han copado la mayor parte de la bibliografía especializada en el proceso de Helsinki.

Si exceptuamos un informe sobre el papel que distintas confesiones religiosas podrían desempeñar en la aplicación del Acta de Helsinki¹², la obra del diplomático español Javier Rupérez *Europa entre el miedo y la esperanza* fue una de las primeras y más completas monografías sobre el funcionamiento de la Conferencia de Seguridad en ver la luz; en dicha obra, aunque no se realiza un análisis historiográfico, Rupérez –testigo de excepción de las reuniones de Helsinki- describe cuidadosamente los antecedentes previos a la Conferencia y los entresijos de las negociaciones de distintas fases, centrándose especialmente en los acuerdos adoptados¹³. De igual manera, un autor italiano, Gianni Finocchiaro, se centró en describir el debate internacional previo a la reunión celebrada en la capital finlandesa –no entrando ya en la trastienda de la Conferencia propiamente dicha-, adjuntando los comunicados y documentos más significativos en el proceso conducente a la CSCE¹⁴. Igualmente, ya en democracia, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, con vistas a la futura celebración de la Conferencia de Seguridad de Madrid, comenzó a editar una pequeña obra de divulgación informativa explicando someramente el funcionamiento de la CSCE y los acuerdos adoptados en las reuniones de Helsinki-Ginebra y Belgrado¹⁵.

Los años ochenta vieron aparecer dos monografías decisivas en la literatura sobre la CSCE en la lengua de Cervantes. Estamos hablando de las dos obras publicadas por Jorge Fuentes, otro destacado diplomático presente en el proceso de Helsinki y, en concreto, en las negociaciones “palabra a palabra” de Ginebra: *La línea de la distensión*, que abarca el encuentro fundacional de la CSCE y la reunión de Belgrado¹⁶, y *El círculo de Helsinki*, editada a finales de dicha década y en la cual sintetiza lo expuesto en la

¹² *La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Églises. Rapport d'un colloque à Buckow, RDA, 27-31 octobre 1975*, Ginebra, Conférence des Églises européennes, 1976.

¹³ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976.

¹⁴ FINOCCHIARO, Gianni: *La Conferenza per la Sicurezza Europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padua, CEDAM, 1977.

¹⁵ *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Oficina de Información Diplomática-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978.

¹⁶ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980.

anterior obra, con el añadido ineludible de las Conferencias de Seguridad de Madrid y Viena y todos los encuentros especializados celebrados hasta 1989¹⁷. La literatura sobre la CSCE editada en los ochenta se encargó de hacer un primer balance, sea en forma de funcionamiento y metodología de reuniones como la de Madrid¹⁸, o de análisis jurídico-político –no histórico-¹⁹, como demuestran, entre otros, la obra clásica *La diplomatie de la détente*, de Victor-Yves Ghebali -uno de los grandes especialistas en el proceso surgido en Helsinki-²⁰ o *Verso l'Europa del 2000* de Vincenzo Tornetta²¹.

En esos años, la bibliografía se centró especialmente en el grado de cumplimiento de los preceptos correspondientes a los Derechos Humanos, uno de los aspectos más destacados del Acta de Helsinki y cuestión de plena actualidad en aquellos años por el auge de los movimientos disidentes surgidos en la Europa del Este al albur del texto firmado en agosto de 1975²². Distintos Gobiernos occidentales también publicaron por entonces obras que analizaban el papel y grado compromiso de distintos actores estatales –caso de España²³ y Estados Unidos²⁴-. Pero, sobre todo, ha devenido una obra vital para la presente investigación una edición especial y monográfica de la *Office of the Historian* del Departamento de Estado de Estados Unidos, encargada de recopilar los documentos más importantes de la historia de la CSCE, antes, durante y después de la reunión de Helsinki; esta obra ha constituido un ejemplo excelente de bibliografía primaria por posibilitar el acceso directo a fuentes fundamentales del proceso previo a la Conferencia²⁵; vaya desde estas líneas nuestro agradecimiento a todos los países que hacen colecciones diplomáticas que facilitan enormemente la tarea a los historiadores.

¹⁷ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989.

¹⁸ SIZOO, Jan y JURRJENS, Rudolf Th.: *CSCE Decision-making: the Madrid Experience*, La Haya, Martinus Nijhoff Publisherhs, 1984.

¹⁹ “Estudios sobre la CSCE”. Dossier en: *Revista de Fomento Social*, 139 (1980).

²⁰ GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruselas, Établissements Émile Bruylant, 1989.

²¹ TORNETTA, Vincenzo (dir): *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Edizioni Fratelli Laterza-Fondazione “Alcide de Gasperi”, 1989.

²² PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: “Los Derechos Humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa”, *Revista de Fomento Social*, 139 (1980); GROSS ESPIELL, Héctor: “Los derechos humanos de las relaciones Este-Oeste. La Declaración de Helsinki”, *Revista de estudios internacionales*, vol. 4, 2 (1983), pp. 216-217; MASTNY, Vojtech: *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and Documentation*, Durham, Duke University Press, 1986; GHEBALI, Victor-Yves: « Les Droits de l'Homme dans les rapports Est-Ouest : l'apport du processus d'Helsinki », *Cahier de Recherche Institut International de Recherches pour la Paix à Genève*, 15 (1987), 28 páginas.

²³ *Libro blanco del gobierno español: Informe sobre el cumplimiento por parte de de España del acta final firmada en Helsinki el 1º de Agosto de 1975 en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Gobierno de España, 1980.

²⁴ CSCE. *The US Commitment*, Washington, US Information Agency, 1986.

²⁵ *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986.

Los años noventa experimentaron un auténtico auge de literatura sobre el proceso de Helsinki, coincidiendo con los cuatro cambios más destacados en la historia de la CSCE: la caída del Muro de Berlín y sus consecuencias en la reorganización geopolítica del continente europeo; la firma de la Carta de París para una Nueva Europa de 1990; la institucionalización permanente de la CSCE con el establecimiento de una sede permanente del Secretariado en la ciudad de Praga; y su reconversión en la actual OSCE en 1994, tras la Cumbre de Budapest, con sede definitiva en Viena²⁶. De esa forma, se editaron nuevas colecciones que contenían un completo corpus documental de la CSCE²⁷, algunas de ellas complementadas por un pequeño análisis de la evolución de este foro multilateral²⁸. Asimismo, coincidiendo con la refundación en la Cumbre de Budapest de 1994 de la CSCE en la actual OSCE vieron la luz diversos estudios desde un prisma politológico²⁹.

Igualmente, comenzaban a surgir perspectivas novedosas, tales como los incipientes análisis historiográficos de actores estatales participantes en este foro multilateral. Es el caso del clérigo y miembro del Cuerpo Diplomático vaticano, Andrés Carrascosa Coso, y su conocida monografía sobre el papel de la Santa Sede en la CSCE, con las lógicas limitaciones de archivo que conlleva investigar a dicho actor³⁰. Al mismo tiempo, Victor-Yves Ghebali fue más allá y abrió la puerta a otro epígrafe del proceso de Helsinki apenas investigado: la Conferencia Interparlamentaria sobre la Seguridad y la

²⁶ NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”, *Circunstancia. Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 24 (2011), edición digital; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Un ejemplo de colaboración intergubernamental regional: la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Una perspectiva histórica, de Helsinki a Budapest (1972-1994)”, en AZCONA PASTOR, José Manuel, TORREGROSA CARMONA, Juan Francisco y RE, Matteo (eds.): *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 445-466.

²⁷ BARBERINI, Giovanni: *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa/CSCE Documents*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990; *A Citizen's guide to CSCE*, Helsinki, STETE (The Finnish Committee for European Security), 1992; *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE: textos fundamentales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1992; HOLTERMANN, Henrik: *CSCE, from idea to institution: a bibliography*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies : Jurist- og økonomforbundets forlag, 1993; BARBERINI, Giovanni: *OSCE Bibliography*, Roma, Instituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale-Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1997.

²⁸ BLOED, Arie (ed.): *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990; BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

²⁹ SAINZ GSELL, Nora: *Op. cit.*; ROPPERS, Norbert y SCHLOTTER, Peter: *The CSCE. Multilateral Conflict management in a Transforming World Order. Future Perspectives and New Impulses for Regional Peace Strategies*, Duisburgo, Institute for Development and Peace, 1992; HERACLIDES, Alexis: *Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, Londres, Pinter Publisherhs, 1993; HONG, Ki-joon: *The CSCE Security Regime Formation: from Helsinki to Budapest*, Lovaina, Katholieke Universiteit Leuven, 1996.

³⁰ CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.).

Cooperación en Europa, en la que intervenían representantes parlamentarios de todos los Estados participantes en el proceso de Helsinki, introduciendo con ello un nuevo actor a analizar en el global de este foro multilateral³¹. Finalmente, derribado el Muro de Berlín e iniciada una nueva era en la Europa post-comunista, la literatura profundizó en el estudio de la influencia de la denominada “dimensión humana” de la CSCE, algo que comenzó la anterior década en pleno auge de la disidencia en los países socialistas³².

La literatura sobre la CSCE padeció una relativa “travesía del desierto” durante una década. Los nuevos desafíos de la organización sucedánea³³, el trigésimo aniversario de la firma del Acta Final de Helsinki³⁴, la necesidad de echar la vista atrás para entender sus antecedentes y, sobre todo, la apertura de los archivos han posibilitado los dos últimos lustros un importante renacer de bibliografía especializada en el foro nacido en la ciudad helsinguina. Destacan, en primer lugar, obras realizadas por diplomáticos, como Jacques Andréani, jefe de la delegación francesa en Helsinki, cuya tesis esencial residía en resaltar la “trampa” que había supuesto la CSCE para el bloque comunista³⁵; su homólogo finlandés, Markku Reimaa³⁶; y Yale Richmond, miembro de la delegación de Estados Unidos presente en Helsinki y especialista en el ámbito de la diplomacia cultural y los contactos humanos³⁷. Todos ello siguen una metodología similar a la empleada anteriormente por los españoles Javier Rupérez y Jorge Fuentes, en la que se entremezclaban vivencias propias con ribetes históricos. Finalmente, en la última reedición de su conocida obra *La Guerre des Cinquante ans*, rebautizada ahora como *La Guerre froide, 1943-1990*, Georges-Henri Soutou se convierte en el único historiador que en las últimas monografías sobre el enfrentamiento bipolar dedica un capítulo completo al proce-

³¹ GHEBALI, Victor-Yves: *The Conferences of the Inter-Parliamentary Union of European Co-operation and Security, 1973-1991. The Contribution of Parliamentary Democracy Diplomacy to East-West détente*, Aldershot, Dartmouth, 1993.

³² BLOED, Arie y VAN DIJK, Pieter (eds.): *The Human Dimension of the Helsinki process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Zaragoza-Madrid, Prensas Universitarias-Universidad de Zaragoza y Civitas, 1993; HERACLIDES, Alexis: *Security and Co-operation in Europe: the Human Dimension, 1972-1992*, Londres, Frank Cass, 1993.

³³ GALBREATH, David J.: *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abingdon-Oxon (UK)-Nueva York, Routledge, 2007.

³⁴ GHEBALI, Victor-Yves y MORARD, Romaine (eds.): *Proceedings GCSP/HEI Workshop-30th Anniversary of the Launching of the CSCE process*, Ginebra, PSIO Occasional Paper 3/2003-IUHEI Geneva, 2003; DÉCAUX, Emmanuel y SUR, Serge (dirs.): *L'OSCE trente ans après l'Acte final d'Helsinki : sécurité coopérative et dimension humaine*, París, Éditions A. Pedone, 2008.

³⁵ ANDRÉANI, Jacques: *Le Piège: Helsinki et la chute du communisme*, París, Odile Jacob, 2005.

³⁶ REIMAA, Markku: *Helsinki Catch. European Security Accords 1975*, Helsinki, Edita, 2006.

³⁷ RICHMOND, Yale: *Practising Public Diplomacy: A Cold War Odyssey*, Oxford-Nueva York, Bergahn Books, 2008.

so de Helsinki, destacando en el mismo que la aprobación del Acta Final sirvió para poner en cuestión al sistema comunista al sancionar en su Decálogo valores propios del liberalismo político y poner las bases de un nuevo orden europeo basado en la democracia y ciertas normas del Derecho internacional³⁸.

La última década ha destacado por la publicación de nuevos trabajos, ya con novedades historiográficas destacables. Destaca, en primer lugar, la obra colectiva dirigida por Andreas Wenger, Vojtech Mastny y Christian Nuenlist, cuyo título –traducido al español– ya es una declaración de intenciones: “El proceso de Helsinki revisado”³⁹, en cuya línea de revisión historiográfica también se encuadra otro libro fundamental, el editado por Oliver Bange y Gottfried Niedhart⁴⁰. Luego, *From détente in Europe to European détente*, de Angela Romano, doctora en Historia Internacional por la Universidad de Florencia, muestra la continua política de coordinación desarrollada por los países de la Comunidad Económica Europea de cara a las distintas fases de la Conferencia de Helsinki y cómo sus intereses no siempre convergieron con el equilibrio bipolar buscado por Estados Unidos⁴¹; en la misma línea trabaja Sarah B. Snyder, que analiza la colaboración trasatlántica entre los países del *caucus* occidental, ya plenamente consolidada en la Conferencia de Seguridad de Madrid tras los problemas sufridos en Belgrado⁴². Más, recientemente, cabe reseñar la tesis doctoral presentada en 2011 en la Université de Panthéon Sorbonne (París I) por el historiador francés Nicolas Badalassi, que versa sobre el papel del país galo en la distensión entre bloques y en los orígenes del proceso de Helsinki⁴³; y la obra colectiva coordinada por Vladimir Bilandžić, Dittmar Dahlmann y Milan Kosanović, que fue editada en 2012 y que analiza el tortuoso camino de la reunión de Helsinki a la Conferencia de Belgrado⁴⁴. Igualmente, han visto la luz nuevas publicaciones sobre las relaciones de la CSCE y los movimientos disidentes de Europa del Este, destacando las obras de Christian Philip Peterson sobre los Derechos

³⁸ SOUTOU, Georges-Henri: *La Guerre froide, 1943-1990*, París, Fayard/Pluriel, 2011, pp. 779-803.

³⁹ WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, Nueva York Routedlege, 2008.

⁴⁰ BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, 2008.

⁴¹ ROMANO, Angela: *From Détente in Europe to European Détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2009.

⁴² SNYDER, Sarah B.: “The CSCE and the Atlantic Alliance: Forging a New Consensus in Madrid”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, 1 (2010), pp. 56-68.

⁴³ BADALASSI, Nicolas: *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*. Dirigida por el Profesor Dr. Frédéric Bozo. Tesis doctoral inédita. Université de Panthéon Sorbonne-Paris I, 2011.

⁴⁴ BILANDŽIĆ, Vladimir, DAHLMANN, Dittmar y KOSANOVIĆ, Milan (eds.): *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, V&R Unipress-Bonn University Press, 2012.

Humanos en la Unión Soviética⁴⁵; de Daniel Thomas sobre el que denomina “efecto Helsinki”⁴⁶; y de Sarah B. Snyder, sobre la red de movimientos disidentes surgidos al albur del Acta Final desde una perspectiva transnacional⁴⁷.

Por su parte, respecto al tema específico de la tesis, esto es, la participación de España en la Conferencia de Helsinki, la bibliografía es de tres tipos: breve análisis –con testimonio de primera mano– por parte de los diplomáticos presentes en Helsinki-, colecciones oficiales de documentos⁴⁸ y sucintas alusiones en obras de tipo generalista e historiográfico. La primera obra clave es la ya citada *Europa entre el miedo y la esperanza*, de Javier Rupérez, entonces joven diplomático y miembro de la delegación española en la CSCE desde sus inicios, al ser encargado de negocios de España en la capital de Finlandia y luego trabajar en los asuntos concernientes a la Comisión I; aunque la mayor parte de la obra está centrada en la Conferencia propiamente dicha, Rupérez analiza someramente cómo España aceptó participar en una futura conferencia de seguridad europea, cita algunas de las reuniones bilaterales que tuvieron lugar en el proceso previo –como desarrollaremos a lo largo de esta tesis– y en qué consistió, a grandes rasgos, la participación de la delegación española en las distintas fases de la reunión, resumida en una frase contundente: “todo ello fue negociado con pocos hombres y con poca resonancia doméstica”⁴⁹. Otro tanto se puede decir de las dos obras de Jorge Fuentes, destinado a las negociaciones de la Comisión III –Contactos Humanos, Información, Educación y Cultura –en Ginebra, y sobre las que ya hemos hablado, y que cree que la mayor habilidad española fue comprender desde el primer momento que la única vía para tener éxito era “la imaginación y la eficacia”⁵⁰. Una línea muy similar siguió el que fuera *alma mater* de la delegación española en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, que recuerda el “gran gozo” con el que los memoranda iniciales fueron recibidos en Santa Cruz, así como destaca el hecho de que se autoadjudique que Finlandia acogiese la firma del Acta

⁴⁵ PETERSON, Christian Philip: *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union and the West*, Nueva York-Londres, Routledge, 2011.

⁴⁶ THOMAS, Daniel C.: *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2001.

⁴⁷ SNYDER, Sarah B.: *Human Rights Activism and the end of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

⁴⁸ *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Oficina de Información Diplomática-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978, pp. 11-30.

⁴⁹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 277-283.

⁵⁰ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, *op. cit.*, pp. 43-71, 125-129; FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, *op. cit.*, pp. 29-75.

Final por haber sido previamente un “excelente anfitrión”⁵¹. Finalmente, Laureano López Rodó, el ministro de Asuntos Exteriores que acudió en representación de España a la primera fase de la CSCE en Helsinki, también narró en su obra *Testimonio de una política de Estado* y en sus propias memorias autobiográficas sus vivencias y sus entrevistas con varios homólogos del resto de países participantes, encuadrando la participación española en dicha Conferencia en el marco general de la apertura de Madrid a los países del Este⁵².

Aparte de los testimonios y puntos de vista expuestos por varios de los protagonistas, ¿qué dicen los libros de historia, qué dice la literatura? Destaca la limitada atención que la historiografía española ha prestado a la presencia de España en la Conferencia de Helsinki. Hay breves alusiones a la misma en obras generalistas sobre la política exterior de España –y en especial del franquismo– como las de: José Mario Armero, que sigue una tesis similar a la expuesta por López Rodó⁵³; Juan Carlos Pereira, que defiende que con la participación de Arias Navarro en una reunión internacional de este tipo se daba la primera toma del régimen franquista con otros líderes mundiales⁵⁴; Rafael Calduch, que reseñó la “prioridad” que suponía para el Gobierno de España participar en Helsinki⁵⁵; Francisco Veiga, Enric Ucelay Da Cal y Ángel Duarte, que manifiestan que con la firma del Acta Final de Helsinki –por las garantías obtenidas del bloque comunista sobre legitimidad y fronteras– y la presencia de Arias Navarro, la España de Franco vino a recibir “pleno reconocimiento” en sus momentos finales⁵⁶; y Rosa Pardo y Florentino Portero, que afirman que el “premio” a los “desvelos” de López-Bravo por mantener relaciones con la Europa comunista fue el protagonismo que logró para la España franquista en la Conferencia de Helsinki en la primavera de 1973, no dando más referencias cronológicas⁵⁷. Por último, Javier Tusell y Genoveva García Queipo de Lla-

⁵¹ AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: “El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), pp. 27-36.

⁵² LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, pp. 152-162; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1992, pp. 404-414.

⁵³ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 210.

⁵⁴ PEREIRA, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1983, p. 195.

⁵⁵ CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, en CALDUCH CERVERA, Rafael (coord.): *La Política Exterior Española en el Siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, p. 142.

⁵⁶ VEIGA, Francisco; UCELAY DA CAL, Enric; DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 410-411.

⁵⁷ PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “España en busca de una aceptación sin restricciones y un papel más activo en el sistema internacional (1957-1975)”, en CARR, Raymond (dir.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, tomo

no, en su conocida y rigurosa biografía sobre Arias Navarro, apenas le dedican una línea al viaje de éste a Helsinki para afirmar la paradoja que suponía el hecho de que, a pesar de la negativa a cualquier tipo de cambio real, la España franquista seguía en los foros europeos “como demuestra el viaje a finales de julio de 1975 de Arias a la Conferencia de Helsinki”⁵⁸.

En los últimos años ha habido un intento de dar más importancia a esta cuestión: cabe destacar a cuatro historiadores que han aludido con mayor precisión al papel de España en Helsinki en distintas revistas científicas u obras de carácter generalista: Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez consideran que participar en “un acontecimiento de honda repercusión internacional” fue una baza “muy importante” y “relevante” para el régimen franquista, reproduciendo a escala europea el “espíritu del 12 de febrero”⁵⁹. Por su parte, Julio Gil Pecharromán, que considera que España estaba en una situación “curiosa” –era un país occidental no inserto en el bloque occidental”, conoció en Helsinki unas “relativas mieles del éxito”⁶⁰. Finalmente, Montserrat Huguet califica la participación de España en la CSCE como “el gran paso para la normalización española en el mundo” y “giro sustancial” de España hacia la internacionalidad gracias a los gestos, posiciones defendidas y la visita de Arias Navarro⁶¹.

Mención aparte cabe la importancia que concedió España a la cuestión mediterránea –que sería clave en Helsinki-, asunto citado por Susana Sueiro⁶², José Mario Armero⁶³ pero, sobre todo, por la profesora Huguet⁶⁴, por Jorge Fuentes⁶⁵ y más recientemente, José Luis Neila⁶⁶, coincidiendo todos ellos en que la situación geopolítica de España en el *Mare Nostrum* y el hecho de que la tensión comenzara a trasladarse de Centroe-

1, pp. 246-249; PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975”, en TUSELL, Javier; AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, pp. 366-367.

⁵⁸ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2001, p. 187.

⁵⁹ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 43-59.

⁶⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, p. 376-379.

⁶¹ HUGUET, Montserrat: “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), pp. 654-656.

⁶² SUEIRO SEOANE, Susana: “La política mediterránea”, *Ayer*, 49 (2003), pp. 191-192.

⁶³ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, pp. 216, 219-220.

⁶⁴ HUGUET, Montserrat: “España y el Mediterráneo en los años setenta”, *Historia del Tiempo Presente*, 6 (2005), pp. 109-133.

⁶⁵ FUENTES, Jorge: *La seguridad exterior de España: Ensayo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987, pp. 289-296.

⁶⁶ NEILA, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, 370-385.

ropa a la periferia mediterránea constituirían una prioridad esencial para Madrid. También, aunque no es un tema específico de Helsinki, Pablo Martín de Santa Olalla ha aludido en su monografía sobre las relaciones entre la Iglesia española y el régimen de Franco durante el Papado de Pablo VI a la entrevista de López Rodó con monseñor Casaroli en la primera fase de la CSCE en el inicio de negociaciones que –en vano– intentarían mantener ambos⁶⁷; de igual manera, Encarnación Lemus también dedica también unas páginas a la preparación y consecuencias de la entrevista entre Arias Navarro y Gerald Ford en la tercera fase de la Conferencia, con una breve alusión a la misma, empleando para ello las fuentes documentales norteamericanas⁶⁸.

Por tanto, del presente estado de la cuestión, punto de partida clave para estudiar la participación española en la Conferencia de Helsinki, cabe concluir que este tema ha contado con un muy tenue eco historiográfico en España. Pese a darse tímidos pasos, salvo honrosas excepciones no abundan las referencias a la misma en las obras que estudian la política exterior de España en la época tardofranquista; si bien hace unos cuantos lustros se le dedicaban apenas unas líneas o algún párrafo –en el mejor de los casos–, y en los últimos años se ha hecho un pequeño esfuerzo y se le han dedicado unas pocas páginas en artículos de investigación o capítulos de obras de carácter más generalista, no tenemos ninguna obra de síntesis ni especializada desde un punto de vista historiográfico ni elaborada por el método científico de rigor. Por tanto, nos encontramos con una serie de líneas generales bien apuntadas pero no estudiadas con profundidad, ni siquiera aprovechándose las distintas efemérides sobre la muerte de Franco y el advenimiento de la democracia, las reiteradas alusiones a los años y meses finales agónicos del régimen franquista, o la Presidencia de turno de la OSCE, que España ejerció durante el año 2007. La CSCE es un proceso que duró casi veinte años y que cuenta con un sólido acervo historiográfico en otros países: gracias a la progresiva apertura de archivos, historiadores del mundo anglosajón, de Italia, de Francia y, sobre todo, de Alemania y las naciones de Europa centro-oriental –en cuyo devenir histórico Helsinki ejerció una influencia decisiva⁶⁹– es objeto de continuo debate y revisión historiográfica. Es por ello

⁶⁷ MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *La Iglesia que se enfrentó a Franco, Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Editorial Dilex, 2005, pp. 290-298.

⁶⁸ LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex-Ediciones Universidad de Cádiz, 2011, pp. 131-144.

⁶⁹ Para entender la importancia del Acta Final de Helsinki en los discursos culturales de Europa centro-oriental en la época, *vid.* BAR, Joanna: “From Communism to Democracy: the Concept of Europe in Cracow’s Press in the Years 1975-1995”, en FARALDO, José María, GULINSKA-JURGIEL, Paulina y DOMNITZ, Christian (eds.): *Europa im Ostblock. Vorstellungen und Diskurse (1945-1991)*, Colonia-Weimar, Viena, Böhlau Verlag, 2008, pp. 221-230; de la misma obra, KIND-KOVÁCS, Friederike: “An

que se ha decidido analizar con profundidad y siguiendo el método científico qué labor realizaron los diplomáticos y altos funcionarios que, en nombre de España, participaron en la gran “mesa redonda sobre Europa” que fue la CSCE.

Respecto al marco cronológico, cabe señalar que el presente trabajo de iniciación a la investigación histórica partió del tema acordado entre el doctorando y su director de tesis, el profesor Juan Carlos Pereira Castañares, para el Trabajo Final del Máster de Historia Contemporánea del curso 2008-2009. El proyecto inicialmente previsto alcanzaba un marco cronológico mayor, abarcando las dos reuniones de continuidad derivadas de la CSCE: las Conferencias de Belgrado (1977-1978) y Madrid (1980-1983), así como los foros especializados de Montreux -sobre arreglo pacífico de controversias (1978)-, La Valletta -sobre Mediterráneo (1979)- y el Foro Científico de Hamburgo (1980). Sin embargo, los problemas acaecidos en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores -sobre los que hablaremos a continuación-, la consiguiente falta de fuentes -principalmente- españolas para tratar dichas reuniones y la asimetría que ello supondría respecto a otras partes del presente trabajo, han llevado al doctorando, de mutuo acuerdo con el director de tesis, a centrarse única y exclusivamente en la Conferencia de Helsinki, promotora del proceso de la CSCE. Aunque tratamos con suficiente profusión la situación que llevó a convocar la reunión de Helsinki, encuadrándola en el contexto internacional de división bipolar -especialmente visible en el continente europeo- hemos decidido centrar el papel de España entre 1969 y 1975 por dos razones fundamentales. En primer lugar, dicho año supuso un *turning point* en la evolución de la política interior y exterior del franquismo. En segundo lugar, 1969 fue el año que los países del Pacto de Varsovia invitaron formalmente a todos los Estados europeos a participar en una Conferencia de Seguridad Europea a través del Llamamiento de Budapest, documento que las naciones satélites de la URSS enviaron al Gobierno de España a través de una nota verbal que la Embajada húngara en París remitió a la legación española en la capital de Francia. Por su parte, en el año 1975 se produjeron dos acontecimientos decisivos: la firma del Acta Final de Helsinki el 1 de agosto de 1975 por los jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes en la CSCE; y la muerte del dictador español, el general Francisco Franco, cuyos últimos meses al frente del país fueron agónicos, no sólo desde el punto de vista personal sino también para la política interna y las

“Other Europe” through Literature: Recreating a European literary “Kontinent” in the Light of the Helsinki Final Act”, pp. 267-299.

relaciones externas de España, como se podrá comprobar más adelante. Entre medias se desarrollaron las distintas fases de la Conferencia de Helsinki que luego explicaremos.

Por otra parte, José Antonio Maravall señalaba en su clásica obra *Teoría del saber histórico* que la Historia “es un saber de hechos (...) que nos ofrece el pasado de la vida humana” y que los historiadores “seleccionamos con nuestra observación, articulamos al interpretarlos, y sistemizados en conjuntos, los convertimos en objeto de un saber histórico”⁷⁰. Es por ello que se hace perentorio adoptar un marco teórico-metodológico. La investigación que se ha llevado a cabo para conocer cuál fue la participación de España en la Conferencia de Helsinki se mueve en dos corrientes historiográficas: la Historia del Tiempo Presente y, sobre todo, la Historia de las Relaciones Internacionales, empleando el método de trabajo propio de ambas.

En primer lugar, la Historia del Tiempo Presente –término procedente del francés *Histoire du Temps Présent*, si bien la historiografía anglosajona le ha dado otras denominaciones más inexactas como “Historia del Mundo Actual”⁷¹ – se adecúa a la presente tesis doctoral porque la mayor parte de los autores coinciden en señalar su inicio tras el final de la Segunda Guerra Mundial, lo mismo que en España, señala Javier Tusell, se sitúa en 1939 con el fin de la Guerra Civil⁷². Hasta la elaboración de una definición más clara y nítida, el debate se centró en el papel que tenía que desempeñar el presente en la elaboración del discurso histórico. Así, a finales de los años cuarenta, el historiador francés Philippe Ariès señalaba que la “historia del presente” apenas se diferenciaba del contemporaneísmo clásico, salvo en un asunto específico: mientras que el historiador del pasado debía tener en cuenta su conciencia de cotidianeidad y hacer alusión a su época, el “historiador del presente” debía tener conciencia de “un conocimiento arqueológico”⁷³, ello sin olvidar nunca que la Historia se concebía como un “diálogo” del que el presente jamás estaba ausente⁷⁴. En la misma línea, Maravall señalaba que el historiador no revive de tal forma el pasado para convertirse en un “jirón” del mismo –al igual que, subrayaba, el geólogo no se convierte en cordillera “ni el físico en un gas más o menos ejemplarmente obediente a sus leyes”–, porque la Historia no es “un archivo

⁷⁰ MARAVALL, José Antonio: *Teoría del saber histórico* (edición de Francisco Javier Caspistegui e Ignacio Izuzquiza), Pamplona, Ugoiti Editores, 2007, p. 141.

⁷¹ HUGUET, Montserrat: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales”, *Ayer*, 42 (2001), p. 48.

⁷² TUSELL, Javier: “La historiografía francesa del siglo XX y la española”, en RÉMOND, René; TUSELL, Javier; PELLISTRANDI, Benoît; SUEIRO SEOANE, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED-Casa de Velázquez, 2004, p. 27.

⁷³ ARIÈS, Philippe: *Le temps de l'histoire*, Monaco, Éditions du Rocher, 1954, pp. 309-310.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 302, 310-311.

puesto en cuartillas” sino una “operación intelectual” en el presente para comprender “en nuestro hoy y desde las necesidades de nuestro existir” nuestro pasado⁷⁵.

François Bédarida, uno de los máximos impulsores de la Historia del Tiempo Presente, da una conceptualización gráfica de lo que para él representa esta corriente: “donde coinciden pasado, presente y futuro”⁷⁶; igualmente, Josefina Cuesta define la misma como la “posibilidad de análisis histórico de la realidad social vigente, que comporta una relación de “coetaneidad” entre la historia vivida y la escritura de esa misma historia, entre los actores y los testigos de la historia y los propios historiadores”, pues el presente es el “eje central de su análisis”⁷⁷. Esta corriente historiográfica nació, como destaca Elena Hernández Sandoica, para “superar” lo que consideraba “deficiencias” de la hegemónica historia social francesa auspiciada por la Escuela de *Annales*, pero sin enfrentarse frontalmente a la misma⁷⁸. Profundizando en ello, Julio Aróstegui la denomina “historia vivida” y considera que su nacimiento surgió de la necesidad de responder a los desafíos metodológicos que planteaba el análisis historiográfico posterior a la Segunda Guerra Mundial⁷⁹. En el caso de la Conferencia de Helsinki estamos ante una historia muy cercana, muy contemporánea, en torno a treinta y cinco años. Como señala Bédarida, antaño al historiador tradicional se le atribuían las épocas más alejadas del presente, mientras que éste quedaba en manos del periodista, más cercano a la actualidad; pero el periodista no hacía un análisis crítico de los hechos como sí sabe hacer el historiador, descartando que el denominado “distanciamiento” sea fundamental para la independencia científica del historiador⁸⁰; no en vano, como subraya Cuesta, una mirada “superficial o despectiva” de la Historia del Tiempo Presente es tildada por algunos de “periodismo” o, en todo caso, de “periodismo de investigación”⁸¹. Mientras, Elena Hernández Sandoica considera que la “historia del presente” es un ámbito de desarrollo empírico relacionado con “el retorno de la política”, pero no necesariamente anclado en

⁷⁵ MARAVALL, José Antonio: *Op. cit.* p. 142.

⁷⁶ BÉDARIDA, François: “France”, en SELDON, Anthony (ed.): *Contemporary History: Practice and Method*, Oxford, B. Blackwell, 1988, p. 131. Cit. por NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “Presentación”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Actas del IV Simposio de Historia Actual. Logroño*, Logroño, Gobierno de la Rioja-Instituto de Estudios Riojanos, 2004, vol. 1, p. 13.

⁷⁷ CUESTA, Josefina: *Historia del presente*, Madrid, Eudema, 1993, p. 11.

⁷⁸ HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*, Madrid, Akal, 2004, p. 526.

⁷⁹ ARÓSTEGUI, Julio: *La Historia vivida. Sobre la Historia del Presente*, Madrid, Alianza Editorial, 2004, p. 21; ARÓSTEGUI, Julio: “La Historia del Presente. ¿Una cuestión de método?”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Op. cit.*, pp. 41-75.

⁸⁰ BÉDARIDA, François: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20 (1998), pp. 19-27.

⁸¹ CUESTA, Josefina: *Op. cit.*, p. 74.

sus fundamentos teóricos ni reducida a la “reciente rehabilitación” de “lo político” en la historiografía⁸².

En la Historia del Tiempo Presente conviven los testigos —en este caso, todavía quedan vivos algunos de los protagonistas de la actuación española en Helsinki— y los historiadores. Ello se relaciona con la “memoria”: los protagonistas han elaborado una memoria, “su propia historia”, con aportaciones subjetivas, como demuestran las obras publicadas por todos ellos. Es por ello que la labor del historiador debe ser diferente a la del protagonista al tener un bagaje metodológico y emplear la crítica con el objetivo de “historizar” lo expresado por memoria⁸³. Ello no es óbice, naturalmente, para que no se pueda dar una estrecha colaboración entre el historiador y el protagonista vivo para reconstruir el pasado, con la pretensión de objetivar en la medida de lo posible la memoria subjetiva, pues aparte de algunas referencias mínimas de los historiadores, como hemos podido ver, las obras más extensas sobre el proceso de Helsinki y el papel de España en el mismo están escritas por los propios protagonistas. En conclusión, cabe señalar que las huellas del pasado se hacen a través del testigo, pero también del historiador. De ahí que, siguiendo a François Furet, Aróstegui remache diciendo que para que una “historia vivida” sea una “historia registrada” tiene que llegar a ser “historia contada”⁸⁴, o como manifestó François Bédarida, la Historia ve el acontecimiento “desde fuera” mientras que la memoria se siente vinculada al mismo y lo vive “desde dentro”⁸⁵.

Si bien se ha delimitado el objeto de estudio en la Conferencia de Helsinki, cubierta suficientemente con fuentes españolas y extranjeras, la Historia del Tiempo Presente nos ha permitido utilizar como complemento otra serie de instrumentos y rudimentos metodológicos como fuentes primarias hemerográficas y orales, como luego comprobaremos, e icónicas; sobre la participación española en Helsinki, éstas se han limitado en la presente tesis doctoral a las imágenes que aparecieron en la prensa española.

La segunda gran corriente en la que se inserta esta tesis doctoral es la Historia de las Relaciones Internacionales. Tendencia plenamente consolidada en la historiografía española⁸⁶, Juan Carlos Pereira la define como el “estudio científico y global de las re-

⁸² HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: *Op. cit.*, p. 518.

⁸³ ARÓSTEGUI, Julio: *La Historia vivida*, *op. cit.*, pp. 162-193.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 57.

⁸⁵ BÉDARIDA, François: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *op. cit.*, pp. 19-27.

⁸⁶ Para conocer el punto de partida y la evolución de la historiografía española de las relaciones internacionales, *vid.* PEREIRA, Juan Carlos: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, 7 (1992), pp. 166-180; QUINTANA NAVARRO, Francisco: “La Historia de las Relaciones Internacionales en España: apuntes

laciones históricas que se han desarrollado entre los hombres, los Estados y las colectividades supranacionales en el seno de la sociedad internacional”⁸⁷. Tras corregir ciertas tentaciones “rankeanas”⁸⁸ e insertarse en el conocimiento histórico de la denominada “ciencia de la sociedad internacional”⁸⁹, la Historia de las Relaciones Internacionales ha mutado desde un punto de vista teórico-metodológico respecto a la tradicional “Historia diplomática”⁹⁰, experimentando dos novedades principales. En primer lugar, el Estado ya no es el actor único de sus análisis; fruto de lo que Kepa Sodupe denomina “debate interparadigmático” -entre los paradigmas estatocéntricos, globalista y estructuralista-⁹¹, las relaciones internacionales no se limitan sólo a las relaciones interestatales sino que hay una cada vez mayor pluralidad de actores que van desde los propios Estados a organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales, internacionales de partidos políticos o de sindicatos y los movimientos migratorios, entre otros, que juegan un papel crucial en el sistema internacional, dándose también la superación del cliché espacial de las relaciones interestáticas y con ello la noción “fragmentaria e infranqueable” de las fronteras nacionales, promoviendo así las “relaciones transnacionales”⁹². Estamos, pues, ante algo propio de la evolución de una sociedad internacional cada vez más compleja: el Estado no es el único actor de las relaciones internacionales, aunque ello no excluye que “también” sea un actor a seguir teniendo en cuenta, como defiende Marcel Merle⁹³.

En segundo lugar, la Historia de las Relaciones Internacionales se ve abocada a profundizar en una ya de por sí acentuada interdisciplinariedad; esto es, un mayor contacto

para un balance historiográfico”, en VV.AA.: *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI-Universidad Complutense de Madrid-Ministerio de Asuntos Exteriores-Ministerio de Educación y Ciencia, 1996, pp. 9-65; más reciente, MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 71-96; y PEREIRA, Juan Carlos: “Los Estudios Internacionales en España: la política exterior. Un estado de la cuestión” en PEREIRA, Juan Carlos. (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010, pp. 61-91.

⁸⁷ PEREIRA, Juan Carlos: “Introducción. La historia de las relaciones internacionales en España. Respuestas, propuestas y conclusiones”, en VV.AA.: *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, op. cit., p. 5.

⁸⁸ HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: *Op. cit.*, pp. 427-429.

⁸⁹ NEILA, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: notas para una aproximación historiográfica”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 20-27; ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010, pp. 183-193; GARCÍA PICAZO, Paloma: *Teoría breve de relaciones internacionales. ¿Una anatomía del mundo?*, Madrid, Tecnos, 2013 (4ª ed.), pp. 120-121.

⁹⁰ PEREIRA, Juan Carlos: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, 7 (1992), pp. 155-166.

⁹¹ SODUPE, Kepa: *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003, pp. 33-41.

⁹² PEREIRA, Juan Carlos y NEILA, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009 (2ª ed.), p. 5.

⁹³ MERLE, Marcel: *Op. cit.*, pp. 341-342.

con otras ciencias sociales como la ciencia política, el derecho, la economía, la antropología o la sociología, entre otras; un intercambio que se produce en una doble dirección al mostrar varias de esas disciplinas un interés cada vez mayor en la evolución histórica de las relaciones entre los distintos actores de la sociedad internacional. En tercer lugar, como señala Maurice Vaïsse, una de las principales novedades del cambio de Historia diplomática a Historia de las Relaciones Internacionales se basa en una amplitud del campo de interés hacia temas como condiciones geográficas, movimientos demográficos, intereses económicos, mentalidades colectivas o grandes corrientes ideológicas que también influían en los miembros del *establishment* político-diplomático a la hora de tomar decisiones⁹⁴; todo ello se relaciona con la teoría de las “fuerzas profundas”, especialmente desarrollada por dos de los grandes forjadores de la historiografía francesa de relaciones internacionales, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, con el objetivo de analizar la presencia de otros condicionantes en la escena internacional⁹⁵.

Pero, como afirman Juan Carlos Pereira y José Luis Neila, “la aproximación a las relaciones internacionales, desde la óptica, cualquiera que sea, del Estado continúa siendo dominante en la ciencia de la sociedad internacional y por supuesto en la historia de las relaciones internacionales”⁹⁶. Si bien el proceso de la CSCE alberga otros muchos actores y es reflejo de la pluralidad paradigmática que puede suscitar una investigación relacionada con dicha cuestión, la presente tesis doctoral tiene como actor principal a los Estados y, en especial, a la delegación representante de España. Este país, siguiendo la tipología de Merle, se movería entre sus posibilidades estructurales de ser “líder regional” en zonas como el Mediterráneo-mundo árabe o Hispanoamérica y por su coyuntural “exigüidad o debilidad”, más cerca de una “función local”, es decir, de preservar su independencia y proteger su territorio⁹⁷ –y, cabría matizar, su supervivencia en la escena internacional-. Aparte de por cuestiones de índole interna y prestigio exterior, por encuadrarse estructural y geopolíticamente en el arquetipo de “potencia media” establecido por Carsten Holbraad⁹⁸ –otra cosa es su situación en ese momento histórico-,

⁹⁴ VAÏSSE, Maurice: “La historia de las relaciones internacionales en Francia”, en RÉMOND, René; TUSELL, Javier, PELLISTRANDI, Benoît y SUEIRO SEOANE, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, *op. cit.*, p. 82.

⁹⁵ RENOUVIN, Pierre: “Las fuerzas profundas”, en RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introducción a la política internacional*, Madrid, Rialp, 1968, pp. 9-320.

⁹⁶ PEREIRA, Juan Carlos y NEILA, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁷ MERLE, Marcel: *Op. cit.*, pp. 354-355.

⁹⁸ HOLBRAAD, Carsten: *Las potencias medias en la política internacional*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 112-113

España defendía, como todo Estado pequeño y mediano “con todas sus fuerzas”, como dice Antonio Truyol, la organización internacional y el “imperativo” de hacer progresar el Derecho internacional para poner a punto un orden internacional institucional⁹⁹.

En el análisis de la participación española en Helsinki, sin ignorar el contexto histórico y las estructuras burocráticas para las que trabajaban¹⁰⁰, corresponde un papel clave y protagonista a los individuos protagonistas del proceso –diplomáticos, altos funcionarios y líderes políticos–; porque, sin dejar de lado la importancia del individuo en las estructuras burocráticas¹⁰¹, la política exterior es fruto de la opción subjetiva de una serie de personas que representan a un Estado y sus intereses nacionales, son ellos los profesionales cualificados que ejecutan la política exterior concebida –teóricamente– por los políticos¹⁰². Seguimos en ese sentido a Susana Sueiro Seoane cuando alude al “aburrimiento” por las “historias sin rostro humano” tradicionales de la añeja historia diplomática, pero también por el rechazo a las tesis deterministas que negaban la libertad de elección del individuo¹⁰³.

Asimismo, cabe destacar la interdisciplinariedad a la que nos vemos abocados en nuestra investigación por la amplia diversidad de temas y enfoques que trató la delegación española en la CSCE, desde el ámbito militar a las fronteras, la emigración, las relaciones comerciales o la educación. De esa forma, esta tesis también bebe de literatura producida por el Derecho internacional, la ciencia política, la economía o la sociología; porque esta tesis no se centra, como haría la historia positivista, en describir problemas meramente bilaterales o multilaterales, sino que trata enfoques diversos y plurales, desde los problemas geográficos derivados de los conflictos territoriales de Europa –

⁹⁹ TRUYOL Y SERRA, Antonio: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, p. 127.

¹⁰⁰ Aunque sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la política exterior de España en la época de Franco hablaremos en el capítulo correspondiente, para entender la burocracia y el proceso de toma de decisiones en torno a este asunto, *vid.* VIÑAS, Ángel: “La política exterior en el franquismo”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 6 (1982), pp. 61-78; MESA, Roberto: “La política exterior del Régimen”, en *Cuadernos para el Diálogo*, 147 (1975), pp. 35-41; SANZ DÍAZ, Carlos: “El concepto de poder exterior en el franquismo”, en MARTÍNEZ RUIZ, Enrique (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Puertollano, 2000, pp. 85-97.

¹⁰¹ Por ejemplo, el embajador Alonso Álvarez de Toledo, que trabajó a las órdenes del ministro Cortina Mauri, considera que los diplomáticos ya habían hecho la “transición” durante el mandato de Castiella en Santa Cruz y estaban preparados para servir a un régimen democrático; sin embargo, les era imposible abstraerse del contexto político y, sobre todo, del aparato burocrático al que servían, la dictadura franquista. “Entrevista con Alonso Álvarez de Toledo y Merry del Val. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 16 de marzo de 2011”.

¹⁰² DUROSELLE, Jean-Baptiste: “El hombre de Estado”, en RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Op. cit.*, pp. 323-502; MERLE, Marcel: *Op. cit.*, pp. 358-359.

¹⁰³ SUEIRO SEOANE, Susana: “La historia de las relaciones internacionales en España. Un balance. Tendencias actuales y perspectivas de futuro”, en RÉMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDI, Benoît y SUEIRO SEOANE, Susana: *Op. cit.*, p. 98.

Gibraltar, Ulster, Europa del Este, riesgo de ruptura de unidad nacional en varios Estados- a condicionantes económicos, migratorios, “minorías nacionales”, etc. Por último, no podemos ignorar la ascendencia cada vez mayor del “giro cultural” en la Historia de las Relaciones Internacionales, tanto en las transferencias entre los distintos actores de la sociedad internacional como en la acción cultural de la política exterior; utilizando esta última, nuestra tesis muestra la importancia primordial concedida por España en Helsinki a aspectos como los intercambios en materia cultural y de información, así como, por ejemplo, la utilización del turismo no sólo en su vertiente económica sino también humana, educativa y cultural¹⁰⁴.

Pero, ¿cuál es la compatibilidad entre la Historia de las Relaciones Internacionales e Historia del Tiempo Presente? Montserrat Huguet manifiesta al respecto que de la redefinición del orden internacional surge el objeto de estudio para la Historia y el vínculo entre ambas corrientes; ello se debe, según esta autora, a que la naturaleza adquirida por el orden mundial es “esencial” para la Historia del Presente, en tanto en cuenta la nueva sociedad “tecnológica y globalizada” ha modificado los criterios con los que se venía comprendiendo hasta la segunda mitad de este siglo el llamado orden internacional; y, al mismo tiempo, no puede concebirse una Historia del Presente, inserta en la Historia Mundial, sin un protagonismo absoluto de “lo internacional”. Todo ello ha llevado, señala Huguet, a la sustancia de un modelo “de organización global y desterritorializado hacia el que nos encaminamos”, con una sociedad internacional que se ha “expandido” en las últimas décadas hasta alcanzar “el rasgo de universalidad que hoy la caracteriza”¹⁰⁵. De ahí que, concluye Huguet, “desde el momento en el que se amplían los campos de la Historia de las Relaciones internacionales, la Historia del Presente puede medirse como una Historia de la sociedad mundial, en la que la globalización impone la yuxtaposición de los sistemas clásicos a los nuevos”, como el interestatal y global, donde la geoestrategia y la cartografía devienen instrumentos auxiliares clave¹⁰⁶, también para explicar procesos como el de la CSCE, en el cual la cuestión de las fronteras y el orden territorial europeo jugaron un papel fundamental.

¹⁰⁴ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “El factor cultural en las relaciones internacionales: una aproximación a su análisis histórico”, *Hispania*, vol. 54, 186 (1994), pp. 257-278; NIÑO, Antonio: “Relaciones y transferencias culturales internacionales”, en PELLISTRANDI, Benoît y SIRINELLI, Jean-François (eds.): *L’histoire culturelle en France et en Espagne*, Madrid, Casa de Velázquez, 2008, pp. 179-205; NIÑO, Antonio: “Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional”, *Ayer*, 75 (2009), pp. 25-61.

¹⁰⁵ HUGUET, Montserrat: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales”, *Ayer*, 42 (2001), p. 54.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 68.

Por último, la conceptualización de expertos en Derecho Internacional como Antonio Truyol¹⁰⁷, sociólogos como Marcel Merle¹⁰⁸, politólogos como Paloma García Picazo¹⁰⁹ o Esther Barbé,¹¹⁰ e historiadores como Thomas Risse-Kappen –que delimita las relaciones transnacionales a “interacciones regulares que se producen a través de las fronteras nacionales, cuando al menos un actor es un agente no estatal o no opera en nombre de un gobierno nacional o una organización intergubernamental”¹¹¹- o Kiran Patel -que defiende como principal novedad del transnacionalismo la idea de superar el marco tradicional de una historiografía “obsesionada por la nación”¹¹²- justifican que hayamos decidido no aplicar el enfoque transnacional¹¹³ a este trabajo para analizar los circuitos multilaterales, las interconexiones entre los grupos y las personas que componían las distintas delegaciones que elaboraron el Acta Final. Cuestión bien diferente es la utilidad de este prisma para analizar los movimientos disidentes surgidos al albur de la CSCE, pero dicho tema sobrepasa el tema de objeto de estudio de esta tesis¹¹⁴.

Para el desarrollo de esta investigación, y con el objetivo de cubrir las lagunas existentes en la historiografía española respecto a esta cuestión se ha realizado un exhaustivo trabajo en distintos archivos españoles y extranjeros, así como con fuentes secundarias, empleando el método científico habitual en toda investigación histórica: elaboración del estado de la cuestión consultando bibliografía general y especializada para adquirir el conocimiento básico del tema y analizar los temas a cubrir y desarrollar; búsqueda de fuentes de archivo; y elaboración del discurso historiográfico. La Historia

¹⁰⁷ TRUYOL Y SERRA, Antonio: *Op. cit.*, pp. 128-171.

¹⁰⁸ MERLE, Marcel: *Op. cit.*, pp. 410-413.

¹⁰⁹ GARCÍA PICAZO, Paloma: *Op. cit.*, p. 194.

¹¹⁰ BARBÉ, Esther: *Op. cit.*, pp. 209-210.

¹¹¹ RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.): *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 3.

¹¹² PATEL, Kiran Klaus: *Nach der Nationalfixiertheit. Perspektiven einer transnationalen geschichte* (=Öffentliche Vorlesungen der Humboldt Universität zu Berlin, 128), Berlín, 2004. Cf. FARALDO, José María: “Más allá de las relaciones internacionales. Nuevas tendencias centroeuropeas en historia transnacional y comparativismo”, en NICOLÁS, Encarna y GONZÁLEZ, Carmen (eds.): *Mundos de ayer*, Murcia, EDITUM-Ediciones de la Universidad de Murcia, 2009 (publicación digital), p. 8; PATEL, Kiran Klaus: “Transnational history”, *European History Online*, 2003 [disponible en: <http://www.ieg-ego.eu/en/threads/theories-and-methods/transnational-history>; consultado el 1 de septiembre de 2014].

¹¹³ BUDDE, Gunilla, CONRAD, Sebastian y JANZ, Oliver (eds.): *Transnationale Geschichte: Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen 2006; SAUNIER, Pierre-Yves: “Transnational”, en IRIYE, Akira y SAUNIER, Pierre-Yves (eds.): *The Palgrave Dictionary of Transnational History. From the mid-19th century to the present day*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2009, pp. 1047-1055.

¹¹⁴ EVANGELISTA, Matthew: “Transnational organizations and the Cold War”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume III, Endings*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 400.

de las Relaciones Internacionales, como afirma Vaïsse, ha permitido que las fuentes, las perspectivas y los métodos de los especialistas en esta materia se hayan enriquecido¹¹⁵.

En primer lugar, se han consultado todos los fondos correspondientes a la participación de España en la Conferencia de Helsinki en el Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (AMAE); entre documentación directamente referenciada con dicha categoría y otros documentos colaterales esparcidos en carpetas de distintas Direcciones Generales del Ministerio de Asuntos Exteriores se consultaron un total de sesenta y ocho legajos, de entre los años 1969 a 1975. Estamos ante documentación prácticamente inédita e incluso, en algunos casos pendiente de referenciar por parte de dicho Archivo, como fue el caso de los hasta ahora desconocidos telegramas que, procedentes de la Representación en Naciones Unidas, hablaban de los contactos hispano-soviéticos sobre la futura Conferencia de Seguridad. Afortunadamente, la investigación sobre la Conferencia de Helsinki se completó justo antes de que entrara en vigor la orden aprobada por el Consejo de Ministros en otoño de 2010 -declarando secreta prácticamente toda la documentación diplomática española posterior al año 1968¹¹⁶- y del cierre unilateral y posterior división del archivo en 2012. Una situación insólita y reiteradamente denunciada por los historiadores españoles, que se han visto privados los últimos años de consultar la documentación necesaria para el estudio de la política exterior de su país y se han visto forzados, en no pocos casos, a depender única y exclusivamente de archivos extranjeros o, en el peor de los casos a posponer nuevas tesis doctorales e investigaciones novedosas sobre las relaciones exteriores de España en nuestro pasado más inmediato. Es por ello que, por ejemplo, para esta investigación no hemos podido investigar con suficiente profundidad las Conferencias de Belgrado y, sobre todo, Madrid, cita que tenía especial relevancia si tenemos en cuenta que era la primera reunión internacional que España acogía desde la Conferencia de Algeciras en 1906. A

¹¹⁵ VAÏSSE, Maurice: “La historia de las relaciones internacionales en Francia”, *op. cit.*, p. 84.

¹¹⁶ NIÑO, Antonio y SANZ DÍAZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34 (2012), pp. 309-342.

Para conocer más sobre el litigio acaecido en torno a los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores, *vid.*: “Exteriores blindará todos sus documentos”, *El País*, 3 de junio de 2012. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/03/actualidad/1338750887_077908.html [consultado el 7 de septiembre de 2014].

“Exteriores revisará el acuerdo que declara secretos todos sus documentos”, *El País*, 5 de junio de 2012. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2012/06/05/actualidad/1338903319_488877.html [consultado el 7 de septiembre de 2014].

Igualmente, la comunidad historiográfica se ha manifestado de forma reiterada para denunciar este hecho, como demuestra el manifiesto lanzado por la plataforma de debate *H-Spain*: <http://h-net.msu.edu/cgi-bin/logbrowse.pl?trx=vx&list=H-Spain&month=1306&week=a&msg=/KcikoRWJ7xz2UOMS4BHaa> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

la hora de escribir estas líneas la documentación transferida al AHN está totalmente consultable, justo al contrario que en el AGA, donde la catalogación de la documentación de Exteriores transcurre lentamente, al tiempo que sigue pesando la orden secreta de 2010, a la espera de que entren en vigor los preceptos correspondientes de la ley de Transparencia aprobada en 2013¹¹⁷ y que puedan poner fin a esta inexcusable situación para los historiadores españoles.

Aunque el AMAE supuso nuestro “epicentro” para investigación, algunos de los vacíos existentes en la documentación conservada en el Palacio de Santa Cruz hicieron perentorio acudir a consultar otros archivos españoles. Por ejemplo, para conocer mínimamente los antecedentes más remotos de la participación de España en la Conferencia de Helsinki se trabajaron los fondos de la Embajada de España en París, depositados en el AGA, situado en Alcalá de Henares; investigación de referencia obligada dado que el Gobierno de Madrid fue invitado por el de Budapest a participar en la futura reunión sobre la seguridad y la cooperación en Europa a través de un memorándum remitido a la legación española sita en la ciudad del Sena. Asimismo, el Fondo Castiella, situado en la Real Academia de la Historia, brindó la posibilidad de pulsar las primeras reacciones surgidas en los pasillos de Santa Cruz respecto a la posibilidad de que España participase en una reunión destinada a decidir el futuro de Europa. Por su parte, también se acudió al Archivo del Ministerio de la Presidencia, pero en el mismo apenas se encontró documentación relevante –varias cartas a Arias Navarro de un intelectual disidente y de grupos lituanos ante su viaje a la tercera fase de la Conferencia de Helsinki-¹¹⁸.

Por su parte, el marco multilateral que marcó los designios y organización de la CSCE hacía indispensable dar una perspectiva internacional a la tesis doctoral, con el objetivo de hacer un trabajo riguroso desde un punto de vista historiográfico a través de la obtención de fuentes primarias de archivos extranjeros. De esa forma, se podría contrastar la información y la veracidad de las fuentes españolas con las depositadas en otros fondos documentales y ampliar horizontes que superasen la mera perspectiva española. En primer lugar, fue imprescindible consultar las fuentes primarias del archivo de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, depositadas en la Oficina del Secretariado de la OSCE en Praga, la capital de la República Checa; las

¹¹⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

¹¹⁸ Archivo del Ministerio de la Presidencia, vol. 1785/10 “Helsinki: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación”, expedientes 460-2 y 460-3, y vol. 1792/63, “Estonia: Centro de Información Estoniano”.

mismas incluían las propuestas oficiales de las distintas delegaciones -entre ellas todas las procedentes de España, que serán las únicas autorizadas por la OSCE para ser reproducidas-, diarios de sesiones -la CSCE no realizó actas salvo de las reuniones públicas a las que asistían ministros de Asuntos Exteriores o jefes de Estado y de Gobierno-, listas de decisiones que permitirían conocer el desarrollo de las sesiones, etc. Gracias a ello, se podrá valorar y medir la importancia real de la participación española en Helsinki.

Mientras, hubo una segunda fase de consultas de archivos de actores estatales relevantes para la política exterior de España. Por razones de limitación temporal y económica se decidió acudir a consultar los archivos diplomáticos de Francia y Reino Unido. De esa forma, se realizó un exhaustivo trabajo en los fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, depositados en el *Centre des Archives Diplomatiques*, sito en La Courneuve, al norte de París. La documentación hallada en La Courneuve ha sido de enorme valor para la tesis doctoral, pues la misma ha cubierto importantes huecos dejados por las fuentes españolas y ha revelado importantes primicias -como, por ejemplo, el trabajo de Santa Cruz los años previos a la Conferencia-, lo cual da valor a la perspectiva comparada que supone la consulta de documentación extranjera de gran valor como la que contienen los archivos diplomáticos franceses. En el país galo también se consultaron los *Archives Nationales*, en concreto los fondos relativos a la Presidencia de la República en la época de Georges Pompidou y Valéry Giscard d'Estaing -presidentes en ejercicio durante la Conferencia de Helsinki-, donde pese a hallar documentos valiosos, surgieron importantes límites a la investigación por las restricciones a la consulta de dicha documentación durante cincuenta años, regla vigente para los fondos legados por los inquilinos del Palacio del Elíseo. Finalmente, se optó por trabajar los archivos de un tercer país: Reino Unido, en concreto los fondos del *Foreign Office* depositados en *The National Archives*, que contaban con documentación específica sobre la participación de España en la Conferencia de Helsinki.

Por otra parte, no podemos obviar otro tipo de fuentes primarias relevantes: las hemerográficas. La metodología propia del Historia del Tiempo Presente nos permite utilizar de forma importante dicha fuente primaria, si bien como advierte Josefina Cuesta, se impone “una selección adecuada para el objeto de estudio elegido y proceder seguidamente a la selección del método que mejor se adecue al objetivo propuesto”¹¹⁹. Se han consultado los periódicos considerados más relevantes de la época para así poder

¹¹⁹ CUESTA, Josefina: *Op. cit.*, p. 66.

sondear, con las lógicas precauciones metodológicas a las que nos obliga el contexto, cómo la “opinión publicada” –más que “opinión pública”- reflejó y siguió la participación de España en Helsinki¹²⁰. Siguiendo la clasificación establecida por Francisco Javier Dávora Torrego¹²¹, entre la “prensa oficial” -la perteneciente al Movimiento Nacional- hemos consultado *Arriba y Pueblo*- y entre la “no oficial”, el monárquico *ABC*, el diario barcelonés *La Vanguardia*, el católico *Ya* y el vespertino *Informaciones*. Finalmente, tenemos dos publicaciones en la órbita de la oposición moderada, *Cambio 16* y *Cuadernos para el Diálogo*, que destacaron en primer plano el viaje del presidente del Gobierno a la capital finlandesa para la firma del Acta Final de la CSCE. Finalmente, también se ha consultado periódicos extranjeros como *Le Monde*, *The New York Times*, *The Wall Street Journal* y *The Guardian*. A lo largo de esta investigación se ha acudido a la Hemeroteca Municipal de Madrid, a la Hemeroteca Nacional, a fondos de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y a las hemerotecas digitales de los diarios *ABC* y *La Vanguardia*.

Por otra parte, para realizar esta tesis doctoral, y tal y como es habitual en la metodología de la investigación histórica, se han consultado una importante cantidad de fuentes secundarias. La mayor parte de las mismas se han obtenido en la Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid, la Biblioteca Nacional de España, la Biblioteca “Tomáš Garrigue Masaryk” del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Carolina de Praga, la biblioteca de la Oficina de la OSCE en la capital checa y la Biblioteca Nacional de Francia; también se ha utilizado el servicio de préstamo interbibliotecario de la Universidad Complutense. Los fondos consultados han servido para obtener novedades bibliográficas que, aunque enmarcadas en el contexto de la Guerra Fría, se presentaban como fundamentales para analizar el comportamiento que tuvo la diplomacia española y, en concreto, para observar cómo interactuó con el resto de Estados participantes en el proceso de Helsinki en el marco de su acción exterior y del contexto internacional. Las fuentes secundarias se han centrado en cuatro tipos: contexto internacional en la Guerra Fría –en especial, distensión entre bloques-; bibliografía sobre política interior y, sobre todo, exterior de España; memorias de protagonistas; y bibliografía especializada en la Historia de la CSCE, amén de la empleada para elaborar el marco teóri-

¹²⁰ MARQUINA BARRIO, Antonio: “Opinión pública y política exterior en España, 1945-1975”, en *Opinion publique et politique extérieure. III, 1945-1981*, Roma, École Française de Rome, 1985, pp. 41-58.

¹²¹ DÁVARA TORREGO, Francisco Javier: “Los periódicos españoles en el tardofranquismo. Consecuencias de la nueva ley de prensa”, *Comunicación y Hombre*, 1 (2005), pp. 131-147.

co-metodológico de la presente introducción. Cabe señalar que, dado lo amplio de la bibliografía sobre el enfrentamiento bipolar, se han seleccionado obras clásicas sobre dicho tema, así como últimas novedades historiográficas en este ámbito.

Finalmente, sometiendo a análisis riguroso la valía de su testimonio¹²², no hemos podido dejar de lado las fuentes orales, especialmente enfocadas a aclarar algunos aspectos no aclarados por las fuentes primarias y secundarias¹²³, como, por ejemplo, para entender la toma de decisiones y la ejecutoria desarrollada por la delegación española en Helsinki. La “historia oral”, señala Pilar Díaz Sánchez, no es “una historia distinta” sino “un método específico para la contemporaneidad”, que arranca de la necesidad de acercarse a la “historia desde abajo para dar voz a los que no la tienen”¹²⁴; y si bien como advierte Maurice Vaïsse el testigo “no siempre goza de una memoria infalible y a menudo embellece su propio papel”, el testimonio puede aportar una revelación, confirmar una hipótesis, dar información sobre lo que no deja huellas”¹²⁵, en especial por la relación existente entre oralidad y memoria¹²⁶. El Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI), al que pertenece el autor de estas líneas, emplea de forma usual esta metodología para sus proyectos de investigación¹²⁷. Así, gracias a la pertenencia del autor al mismo, se han podido realizar entrevistas con los tres diplomáticos vivos más importantes de las distintas delegaciones de España en la CSCE: Nuño Aguirre de Cárcer, jefe de la delegación española en la Conferencia de Helsinki; Jorge Fuentes, presente en la fase de Ginebra de la reunión de Helsinki y en las Conferencias de Belgrado y Madrid; y Javier Rupérez, destinado a la capital de Finlandia y jefe de la

¹²² FERRANDO PUIG, Emili: *Fuentes orales e investigación histórica. Orientaciones metodológicas para crear fuentes orales de calidad en el contexto de un proyecto de investigación histórica*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2006, pp. 85-97.

¹²³ GARCÍA-NIETO, M^a. CARMEN: “Valor y potenciación de la fuente oral”, en GARCÍA-NIETO, M^a. Carmen, VÁZQUEZ DE PARGA, Margarita y VILANOVA, Mercedes: *Historia, fuente y archivo oral. Actas del Seminario “Diseño de proyectos de Historia Oral”, Madrid, 29 y 30 de abril de 1988*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1990, pp. 39-47; FOLGUERA, Pilar: *Cómo se hace historia oral*, Madrid, Eudema, 1994, pp. 6-72, 82-91; VILANOVA, Mercedes: “Rememoración y fuentes orales”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Op. cit.*, pp. 19-40; FERRANDO PUIG, Emili: *Op. cit.*, pp. 13-37.

¹²⁴ DÍAZ SÁNCHEZ, Pilar: “Las fuentes orales y su contribución a la renovación de la historia en España”, en LEONÉ, Santiago y MENDIOLA, Fernando (coords.): *Voces e imágenes en la historia. Fuentes Orales y Visuales: investigación histórica y renovación pedagógica*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2007, p. 38.

¹²⁵ VAÏSSE, Maurice: “La historia de las relaciones internacionales en Francia”, *op. cit.*, p. 84.

¹²⁶ LLONA, Miren: “Historia, memoria y oralidad”, en LEONÉ, Santiago y MENDIOLA, Fernando (coords.): *Op. cit.*, pp. 53-57.

¹²⁷ Dirigido por el Profesor Dr. Juan Carlos Pereira, el GHistRI tiene como eje central de sus investigaciones el denominado “factor internacional” de la Transición española. Las entrevistas se desarrollaron en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad *Dimensión internacional de la Transición española (1973-1982): protagonistas y memoria histórica*, que se desarrolló entre los años 2010 y 2012. Para más información: www.ucm.es/info/ghistri

primera delegación española en la CSCE de Madrid, hasta 1982. Igualmente, ha sido de gran valía la entrevista realizada al embajador Alonso Álvarez de Toledo, jefe de Gabinete del que fuera último ministro de Asuntos Exteriores del franquismo, Pedro Cortina Mauri, para entender la situación que atravesaba el Palacio de Santa Cruz en los momentos finales de la dictadura. Finalmente, también se hace alusión a las entrevistas que otros miembros del GHistRI han realizado a protagonistas de la Historia reciente de España como Santiago Carrillo, secretario general del PCE (1960-1982) y el ex ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja.

La estructura del presente trabajo se divide en seis capítulos. En el primero de ellos se analizan la contextualización y antecedentes de la Conferencia de Helsinki en plena Guerra Fría, esto es, las tentativas de convocatoria de Conferencia de Seguridad y las peticiones formales realizadas por el Pacto de Varsovia a través de las Declaraciones de Bucarest de 1966 y Budapest de 1969. El segundo capítulo se centra en el actor principal de esta tesis doctoral, el Estado español, y en cómo recorrió el camino previo a la Conferencia de Helsinki. A partir de ahí, la tesis sigue un hilo que entremezcla ejes cronológicos y temáticos, basados en las distintas fases de la reunión. Así, el capítulo tercero evalúa el desarrollo de las Consultas Preparatorias en Helsinki, poniendo especial énfasis en el papel desempeñado por España. A continuación, el capítulo cuarto se centra en la primera fase de la CSCE, que también tuvo lugar en la capital de Finlandia, y que tuvo como objeto principal ratificar las Recomendaciones Finales, texto surgido de las Consultas; en dicho capítulo se estudiará el papel desempeñado por el entonces flamante ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, que encabezó la delegación española. El capítulo quinto, el más largo de la tesis doctoral, se centra en analizar las negociaciones –incidiendo especialmente en la participación de la delegación española– de la segunda fase de la CSCE, en la ciudad suiza de Ginebra, donde se concertó “palabra a palabra” el texto fundamental de todo este proceso: el Acta Final de Helsinki. Finalmente, el capítulo sexto está basado en el viaje de Carlos Arias Navarro, presidente del Gobierno español, a la tercera fase de la Conferencia de Helsinki, que tuvo como misión principal la ratificación del texto negociado y aprobado en Ginebra; igualmente, se analizarán la naturaleza del Acta Final de Helsinki y sus consecuencias a largo plazo.

Finalmente, partiendo del hecho esencial de que la participación de España en la CSCE de Helsinki ha sido mencionada principalmente por diplomáticos protagonistas del proceso, mas, al mismo tiempo, ha sido escasamente analizada por la historiografía española, la presente tesis doctoral plantea las siguientes hipótesis de trabajo. La prime-

ra hipótesis de partida es que la CSCE marcó un punto de inflexión en la Historia de Europa y sería el culmen de la distensión de la Guerra Fría al ser capaces Este y Oeste de alcanzar acuerdos trascendentales en materias amplias y diversas, gracias a las iniciativas y a las cesiones de ambos bandos, los cuales mostraron un amplio interés en alcanzar el consenso que pusiera fin a los retos planteados en el Viejo Continente.

En segundo lugar, España, actor esencial del presente análisis, fue una entusiasta partidaria desde el inicio por ser el único organismo internacional, multilateral y especialmente enfocado a Europa del que formaría parte. De esa forma, se defiende que, dado su especial interés por pertenecer a algún foro de renombre internacional, Madrid intentó ser una de las principales protagonistas y animadoras del proceso previo; era un actor al que, siguiendo el papel habitual de las potencias medias¹²⁸, por su independencia y no pertenencia a ninguno de los dos bloques, se le consultaría y se le preguntaría por parte de Este y Oeste, con un papel mediador clave en multitud de ocasiones.

Nuestra tercera hipótesis de partida es que Madrid buscó no sólo romper su aislamiento sino que también tanteó utilizar la CSCE como un medio para fines concretos y limitados de su política interna y externa, entre los que destacaban: el contencioso sobre Gibraltar, las bases de Estados Unidos, el Concordato con la Santa Sede, las negociaciones con la Comunidad Económica Europea, amén de cuestiones técnicas de otra índole, tales como turismo o emigración. Mención aparte merece la “cuestión mediterránea”, esto es, la defensa incondicional que España haría de que la seguridad en el *Mare Nostrum* era “indivisible” de la del resto de Europa y, por ende, debía tratarse de forma inequívoca en el proceso de la CSCE; nuestra hipótesis a este respecto es que España debió tener un protagonismo esencial en la cuestión mediterránea dada su “tradicional amistad hispano-árabe” y su posición estratégica en dicha región, amén de ser una de las áreas tradicionales de acción de la política exterior de Madrid.

La cuarta hipótesis de partida es que lo esencial de la actuación española en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa tuvo que recaer principalmente en los diplomáticos: serían exclusivamente altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores los que empujarían al Ministerio a reaccionar a la invitación de Hungría; serían éstos los que llevaron el peso de las intensas negociaciones bilaterales previas al inicio

¹²⁸ Esto es, siguiendo a Holbraad: papel más discreto del que se ha creído hasta ahora; acciones condicionadas por el contexto internacional; mayor alcance cuando las relaciones entre las grandes potencias no pasaban ni por una época de enfrentamiento ni por una época de alianza —en este caso, se encontraban en la *détente*, etapa de distensión—; y acción exterior volcadas más en asuntos regionales y locales que en temas centrales o globales de la alta política internacional. HOLBRAAD, Carsten: *Op. cit.*, 235-244.

de la reunión de Helsinki; y en muchas ocasiones, tendrían que tomar decisiones en solitario y con autonomía propia dadas las escasas órdenes que recibían desde Madrid. A ello habría que sumar la escasez de medios humanos de la diplomacia española y la falta de experiencia de este país en reuniones de alta política internacional como sería la Conferencia de Helsinki.

Finalmente, se considera que la participación de España en la Conferencia de Helsinki debería haber tenido importantes consecuencias para la evolución de la política exterior al cumplir el objetivo inicialmente marcado -romper su apartamiento de la escena internacional por la naturaleza dictatorial de su régimen político-, dejando una buena imagen en la CSCE; pero también debería traer consigo implicaciones para la política interior, en un momento en el que el franquismo iba llegando a su fin y se darían importantes luchas en el seno de la dictadura: el mundo miraría a España con relativa esperanza de que su actuación en Helsinki, la que se adivinaba pronta desaparición física del dictador y las reformas derivadas del “espíritu del 12 de febrero” se pusiesen en marcha permitiendo la instauración de un sistema democrático y pluralista.

CAPÍTULO I

EN BUSCA DE LA SEGURIDAD COLECTIVA EUROPEA. DEL “PLAN MOLOTOV” A LAS CONSULTAS PREVIAS DE HELSINKI (1954-1972)

En 1945 concluyó la Segunda Guerra Mundial pero se inició la Guerra Fría. De la guerra, como apunta Maurice Vaïsse, no saldría un mundo unido sino uno bipolar¹. Las discrepancias y desacuerdos entre los aliados, que darían lugar a la Guerra Fría, no surgieron por sorpresa después del conflicto. La obsesión de Stalin por lo que Pechatnov llama el “síndrome de Barbarroja” -nombre de la operación de ataque alemana- ya había llevado al dictador de la URSS a exigir a sus nuevos aliados que ratificaran el *statu quo* territorial soviético de 1941, que suponía la continuidad respecto al pacto germano-soviético, con la absorción de los Estados bálticos y de parte de Polonia oriental², basándose en el trazado de la “línea Curzon”³. El reconocimiento de fronteras – preferiblemente en una Conferencia de Seguridad a la que acudirían todos los países europeos- sería a partir de entonces una de las constantes de la política exterior de Moscú. El partido se jugaba en el flanco más débil del continente, la zona central o *Mitteleuropa*, precisamente donde había estallado el conflicto.

La Unión Soviética no sólo participó en la guerra como legítima defensa ante el ataque de la Alemania nazi: Moscú concebía el conflicto como una oportunidad única para implantar el ansiado “glacis occidental de seguridad” en Europa centro-oriental, que hiciese de “cordón sanitario”, de “muro de contención”, ante cualquier posible intento de agresión a su territorio, uno de los principios permanentes en la acción exterior rusa desde la época de los zares⁴. No en vano, Pedro I el Grande formuló la estrategia por la cual el Imperio ruso llegaría a dominar, a través de la “tutela”, a sus vecinos; Catalina la Grande ensanchó las fronteras rusas hacia el sur y el sudoeste; y Alejandro I estableció el modelo de intervención imperial rusa en Europa del Este, como se comprobaría en el Congreso de Viena de 1815⁵. Los cambios acaecidos con dicho conflicto dieron a la URSS un “nuevo y relevante papel exterior”, en palabras de Carlos Taibo, que no sólo contribuyó a reforzar su idea de establecer un “cordón sanitario” para su protección sino también el enfrentamiento entre dos campos o bloques, uno capitalista y

¹ VAÏSSE, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, París, Armand Colin, 2008, p. 6.

² GADDIS, John Lewis: *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 30; PECHATNOV, Vladimir O.: “The Soviet Union and the World, 1944-1953”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I. Origins*, Cambridge, University Press, 2010, p. 92.

³ Frontera entre la URSS y Polonia, propuesta tras la Primera Guerra Mundial por el entonces secretario del Foreign Office, sir George Nathaniel Curzon.

⁴ THOMAS, Hugh: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*, Barcelona, Grijalbo, 1988, pp. 101-104.

⁵ JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, pp. 186-187.

el otro socialista, en una cosmovisión que sobreviviría casi cuatro décadas⁶. Moscú reafirmó su creencia en un “sistema colectivo de seguridad” que superara los problemas que habían llevado al conflicto mundial.

Para Stalin era un objetivo irrenunciable el reparto del continente en “zonas de influencia”⁷, de ahí que en las Conferencias de Yalta –a través de la “Declaración de para la Europa liberada”- y de Postdam se acordó una reorganización de las fronteras de Europa, especialmente en el área centro-oriental. Estas alteraciones son fundamentales para comprender el por qué de la insistencia, durante tantos años, del bloque comunista para convocar una Conferencia para la Seguridad Europea. El 10 de febrero de 1947 se firmaron los Tratados de Paz de París, rubricados por Finlandia, Hungría, Rumanía, Italia y Bulgaria - aliados de la Alemania nazi-⁸; quedaban pendientes dos tratados de paz: con el Estado que surgiera de la derrotada Alemania; y con Austria, que se firmaría en 1955⁹.

Los países que cayeron bajo la influencia directa de Moscú fueron los máximos beneficiarios de los nuevos límites fronterizos¹⁰. Ante el no refrendo jurídico por parte de Occidente, la URSS y sus aliados querían obtener a través de esa anhelada reunión sobre la seguridad en Europa el *pláacet* definitivo a su *statu quo*: tras el conflicto los triunfadores habían sido los hechos consumados¹¹. Quien más dividendos obtuvo fue la URSS, que logró el control, de norte a sur de los siguientes territorios: la costa de Finlandia, la región de Petsamo, las costas occidentales del lago Ladoga y el istmo de Carelia, arrancada a este país durante la guerra; la anexión de las tres repúblicas bálticas; el norte de la antigua Prusia Oriental, incluida la ciudad de Koenisberg, actual Kaliningrado¹²; Besarabia y Bukovina, despojados de Rumanía; y la Rutenia Trascarpática a costa

⁶ TAIBO, Carlos: *La Unión Soviética. El espacio ruso-soviético en el siglo XX*, Madrid, Síntesis, 1999, pp. 124-125.

⁷ Para entender el papel protagonista del dictador soviético en los inicios de la Guerra Fría y sus percepciones en materia de política exterior, vid. WETTIG, Gerhard: *Stalin and the Cold War in Europe. The Emergence and Development of East-West Conflict, 1939-1953*, Plymouth (UK), Rowman & Littlefield Publishers, 2008, pp. 241-254.

⁸ MIRALLES, Ricardo: “La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009 (2ª ed.), p. 441-442.

⁹ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 363-373.

¹⁰ BOGDAN, Henry: *Historia de los países del Este. De los orígenes a nuestros días*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1991, pp. 259-266.

¹¹ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, p. 111; VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la guerra fría, 1941-1991*, Madrid, Alianza Editorial, 2010 (2ª ed.), p. 67.

¹² THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 320-330.

de Checoslovaquia¹³. Por su parte, Bulgaria recuperó una franja de tierra de Dobruja; Checoslovaquia logró de Hungría -aliada del Eje- tres pueblos de la rivera derecha del Danubio, frente a Bratislava; y Yugoslavia obtuvo de Italia la región de Istria. En el resto de países, se volvió al anterior *statu quo* territorial.

El caso más peculiar fue el de Polonia. Sus fronteras sufrieron una particular mutación. Los soviéticos se quedaron con la zona oriental del país, que habían ocupado en 1939, y que suponía un total de 100.000 kilómetros cuadrados; como compensación, y a costa de Alemania, Polonia movió sus fronteras hacia el oeste, recibiendo un territorio de 64.000 metros cuadrados. Así, Polonia obtenía la región meridional de Prusia Oriental -incluida la antigua y estratégica Danzig, reconvertida ahora en Gdansk-, por lo que el país tenía un nuevo borde fronterizo en su flanco occidental: la línea Oder-Neisse -en concreto, basada en el río Neisse Occidental-. Esta frontera sería una de las más polémicas de la Guerra Fría, pues se incluían vastos territorios como Pomerania y Silesia, que habían pertenecido a la antigua Prusia, y que estaban habitados por alemanes, los cuales fueron obligados al exilio forzoso tras el final de la Segunda Guerra Mundial¹⁴. Únicamente la llegada de Willy Brandt al poder en Bonn en 1969 puso fin a este litigio: hasta entonces, sólo la República Democrática Alemana, en manos comunistas, había reconocido en julio de 1950 las nuevas fronteras occidentales polacas; los Gobiernos germano-occidentales de Konrad Adenauer, Ludwig Erhard y Kurt Georg Kiesinger se habían negado a ello.

Una consecuencia de la reordenación fronteriza fue un tema que saldría a relucir con fuerza en Helsinki: un traslado forzoso de población “sin precedentes”¹⁵, problema heredado de la heterogeneidad étnica surgida del fin de los imperios y del derecho de autodeterminación tras la Paz de Versalles¹⁶. Especial incidencia tuvo este movimiento especial en países como Checoslovaquia¹⁷, Polonia y Hungría, donde millones de personas étnicamente alemanas fueron expulsadas de sus hogares y propiedades, según lo acordado en la Conferencia de Potsdam, tal y como recoge el artículo 12 del acuerdo

¹³ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 271-272; HEIMANN, Mary: *Czechoslovakia. The State that Failed*. New Haven (CT)-Londres, Yale University Press, 2011, p. 157.

¹⁴ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 243-245.

¹⁵ JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 51.

¹⁶ HOBBSBAWM, Eric: *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica-Grijalbo Mondadori, 1998, p. 39.

¹⁷ ČORNEJ, Petr y POKORNÝ, Jiří: *Historia breve de los países checos hasta el año 2004*, Praga, Práh, 2000, p. 64; AGNEW, Hugh L.: *The Czechs and the Lands of the Bohemian Crown*, Stanford, Stanford University Press, 2004, p. 224.

final de la cumbre¹⁸. En total, fueron transferidos entre doce y trece millones de alemanes, el mayor movimiento de población de la historia de Europa¹⁹; no en vano, a la altura de 1950 todavía había en la República Federal de Alemania ocho millones de los denominados *heimatvertriebene*, esto es, “gente expulsada de su patria”. Aunque las personas de origen germano fueron las principales afectadas, Checoslovaquia y Hungría acordaron intercambiar entre 50.000 y 60.000 húngaros, si bien más de 350.000 permanecerían en tierras checoslovacas²⁰, un litigio que aún hoy mantienen los Gobiernos de Budapest y Bratislava. Asimismo, hubo casos como el de las minorías étnicas colaboracionistas con los ocupantes nazis -los italianos en Yugoslavia, los húngaros en el norte del Transilvania y los ucranianos en el oeste de la URSS- que, si bien no fueron expulsados, ante la falta de alternativas decidieron huir uniéndose a las fuerzas de la *Wehrmacht* y evitar represalias por el resto de la sociedad, del Ejército Rojo o de las nuevas autoridades comunistas²¹. El resultado de todos estos movimientos fueron, como afirma Tony Judt, una Europa de Estados nacionales “más étnicamente homogénea que nunca” antes en la historia del Viejo Continente²², si exceptuamos el caso de Yugoslavia.

A todo ello hay que sumar un tercer factor: ¿cómo estalló la Guerra Fría? Tras producirse en la segunda mitad de los años cuarenta lo que Gerhard Wettig denomina “quiebra de la cooperación interaliada”²³, Juan Carlos Pereira señala las tres “pruebas de fuerza” que marcaron a partir de entonces las relaciones entre Estados Unidos y la URSS²⁴. La primera, la progresiva toma del poder en la Europa centro-oriental por parte de los partidos comunistas y la instauración de las “democracias populares”²⁵, gracias en parte a la presencia del Ejército Rojo en países como Hungría²⁶, Rumanía²⁷, Checos-

¹⁸ “The Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945. A. Protocol of the Proceedings, August 1 1945”. Disponible en: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade17.asp [consultado el 7 de septiembre de 2014].

¹⁹ MAZOWER, Mark: *La Europa negra*, Barcelona, Ediciones B, 2001, p. 246.

²⁰ SASSOON, Donald: “Política”, en FULBROOK, Mary (ed.): *Historia de Europa Oxford. Europa desde 1945*, Oxford-Barcelona, Oxford University Press-Crítica, 2002, pp. 32-33; AGNEW, Hugh L.: *Op. cit.*, p. 224; HEIMANN, Mary: *Op. cit.*, pp. 157-165.

²¹ JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 51.

²² *Ibidem* p. 55.

²³ WETTIG, Gerhard: *Op. cit.*, pp. 69-135.

²⁴ PEREIRA, Juan Carlos: *Los orígenes de la Guerra Fría*, Madrid, Arco Libros, 1997, p. 28.

²⁵ FEJTŐ, François: *Histoire des démocraties populaires. 1. L'ère de Staline, 1945-1953*, París, Éditions du Seuil, 1979 (2ª ed.), pp. 117-127, 135-147; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 287-298; MAZOWER, Mark: *Op. cit.*, p. 314; PITTAWAY, Mark: *Eastern Europe 1939-2000*, Londres, Arnold Publishers, 2004, pp. 35-39; NAIMARK, Norman: “The Sovietization of Eastern Europe”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I, op. cit.*, pp. 175-197. Para conocer el entramado institucional de la URSS y de sus países satélites, vid. LESAGE, Michel: *Les régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est*, París, Presses Universitaires de France, 1971.

²⁶ FEJTŐ, François: *Histoire des démocraties populaires. 1, op. cit.* p. 263-271; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 277-280; BIAGINI, Antonello y GUIDA, Francesco: *Medio siglo de socialismo real*, Barcelona,

lovaquia²⁸, Polonia²⁹ y Bulgaria³⁰, lo que facilitó su comunización entre 1946 y 1949; la posición de la URSS era, como dice Vaïsse, lo más parecido al de una “ciudadela asediada”³¹ por lo que necesitaba implantar “gobiernos títeres” que aplicasen el sistema político-económico de estilo soviético y construir el “cordón sanitario” que tanto anhelaba³²; sólo Albania y Yugoslavia, aunque regímenes comunistas, escaparon al control directo de Moscú³³, hecho que, según Hobsbawm, no fue “explotado” lo suficiente por Occidente, lo que empezaba a demostrar, a su juicio, el respeto a las “esferas de influencia” entre Este y Oeste³⁴. La segunda “prueba-fuerza” fue el control por el Mediterráneo, la desestabilización en Grecia –con una guerra civil de por medio entre el ejército fiel a la Corona y la guerrilla comunista³⁵- y Turquía –por el control de los Estrechos y el acceso al *Mare Nostrum*³⁶-, pero también en Oriente Medio, con el litigio en torno a Irán³⁷. Por último, la tercera “prueba de fuerza” la constituyó la división de Alemania, que devino “gran símbolo” de la Guerra Fría en Europa y que se vio confir-

Ariel, 1996, pp. 42-45; FONTAINE, André: *La guerre froide, 1917-1991*, Paris, Éditions de La Martinière, 2006, p. 122; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995, pp. 45-48; NAIMARK, Norman: “The Sovietization of Eastern Europe”, *op. cit.*, p. 186; THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 274-284.

²⁷ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 284-293; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 274-277; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 48-50; SOUTOU, Georges Henri: *La Guerre froide, 1943-1990*, Paris, Fayard-Pluriel, 2011, pp. 181-182

²⁸ BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 280-284; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 40-45; BIAGINI, Antonello y GUIDA, Francesco: *Op. cit.*, pp. 45-49; ČORNEJ, Petr y POKORNÝ, Jiří: *Op. cit.*, pp. 66-68; AGNEW, Hugh L.: *Op. cit.*, pp. 227-238; PITTAWAY, Mark: *Op. cit.*, pp. 48-49; HEIMANN, Mary: *Op. cit.*, pp. 171-176.

²⁹ THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 236-257; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 272-274; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 35-38; BIAGINI, Antonello y GUIDA, Francesco: *Op. cit.* pp. 49-53.

³⁰ THOMAS, Hugh: *Op. cit.* pp. 293-302; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 269-270; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.* pp. 48-52; SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit. 1943-1990*, p. 182.

³¹ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 20.

³² KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, p. 589; para saber más, *vid.* MASTNY, Vojtech: *The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin years*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 1996.

³³ LESAGE, Michel: *Op. cit.*, pp. 170-175; FEJTÖ, François: *Histoire des démocraties populaires. I, op. cit.*, pp. 201-203; BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 271-272, 289-292; ZORGBIBE, Charles: *Historia de las relaciones internacionales. 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 128; RAJAK, Svetozar: “The Cold War in the Balkans, 1945-1956”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I, op. cit.*, pp. 209-210.

³⁴ HOBBSBAM, Eric: *Op. cit.*, p. 396.

³⁵ RAJAK, Svetozar: “The Cold War in the Balkans, 1945-1956”, *op. cit.*, pp. 203-207.

³⁶ GADDIS, John Lewis: *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947, op. cit.*, pp. 384-385; PECHATNOV, Vladimir O.: “The Soviet Union and the World, 1944-1953”, *op. cit.*, p. 92.

³⁷ Irán fue ocupado por tropas soviéticas y británicas durante la Segunda Guerra Mundial. Ambos habían acordado la retirada conjunta de sus tropas en 1946. Moscú se negó a hacerlo y apoyó a un Gobierno títere en la parte del país que ocupaba el Ejército Rojo, la provincia del Azerbaiyán iraní. Finalmente, los soviéticos cedieron y retiraron sus tropas tras las presiones de Washington y de Londres. El Gobierno de Teherán acabó, pues, en la órbita occidental. *Vid.* THOMAS, Hugh: *Op. cit.*, pp. 527-547; FONTAINE, André: *La guerre froide, 1917-1991, op. cit.*, pp. 102-106.

mada con la proclamación, por un lado, de la “República Federal de Alemania” en los *länder* ocupados por Francia, Reino Unido y Estados Unidos, y de la “República Democrática Alemana” en la zona de ocupación soviética; una división que también se trasladó a la otrora capital del *Reich*, Berlín³⁸.

Los discursos de Andrei Jdanov -dividiendo el mundo en dos campos, el capitalista y el socialista³⁹- y el de Winston Churchill en Fulton (Missouri) -alertando sobre la caída de un “telón de acero” en Europa⁴⁰-, dieron el pistoletazo de salida a una “lucha bipolar dialéctica”, a la que se uniría el conocido artículo que publicó en *Foreign Affairs* el encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos en Moscú, George F. Kennan, bajo el pseudónimo de “Míster X” -continuación de su Telegrama Largo de 1946⁴¹- alertando sobre la hostil política exterior soviética⁴². Estados Unidos desencadenó una triple ofensiva: el lanzamiento de la Doctrina Truman, el impulso del Plan Marshall y el establecimiento de organizaciones defensivas como el Tratado de Bruselas⁴³ y, sobre todo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949⁴⁴. También desde Washington se promovía una integración europea entre los otrora enemigos, como demostró la puesta en marcha de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) entre Francia y la República Federal de Alemania; los antiguos enemigos parecían condenados a entenderse⁴⁵.

El objetivo del presente capítulo es estudiar cómo el mundo, tras múltiples vaivenes internacionales, llegó a las Consultas Previas de Helsinki. Teniendo en cuenta el contexto internacional, analizaremos los reiterados intentos de Moscú y el resto de países de Pacto de Varsovia para convencer a Occidente de participar en una Conferencia de Seguridad Europea, a través de iniciativas como el Plan Molotov o el Plan Rapacki, hasta

³⁸ BOGDAN, Henry: *Op. cit.*, pp. 284-285; DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Historia contemporánea de Alemania, 1945-1995*, Madrid, Síntesis, 1998, pp. 51-64; SCHWARZ, Hans-Peter: “The Division of Germany, 1945-1949”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I, op. cit.*, pp. 133-153.

³⁹ PEREIRA, Juan Carlos: *Los orígenes de la Guerra Fría, op. cit.*, pp. 68-69.

⁴⁰ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 13.

⁴¹ PEREIRA, Juan Carlos: *Los orígenes de la Guerra Fría, op. cit.*, pp. 67-68.

⁴² GADDIS, John Lewis: *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947, op. cit.*, p. 363.

⁴³ ROHAN, Sally: *The Western European Union. International Politics between Alliance and Integration*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2014, pp. 20-26.

⁴⁴ KAPLAN, Lawrence S.: “Collective Security and the Case of NATO”, en SMITH, Joseph (ed.): *The Origins of NATO*, Exeter (UK), University of Exeter, 1990, pp. 95-109; MILLOY, John C.: *North Atlantic Treaty Organization, 1948-1957: Community or Alliance*, Kingston (ON), McGill-Queen’s University Press, 2006, pp. 9-34.

⁴⁵ MAMMARELLA, Giuseppe: *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 90; PIERS LUDLOW, N.: “European Integration and the Cold War”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II. Crises and Détente*, Cambridge, University Press, 2010, pp. 179-197.

desembocar en el Llamamiento de Budapest de 1969. Precisamente, este mensaje del Pacto de Varsovia a Estados Unidos, Canadá y al resto de países europeos -incluida España- será el punto de partida al último punto de este capítulo: en el marco de la distensión entre los bloques de la Guerra Fría y de importantes acuerdos entre Estados Unidos y la URSS, así como de la *Ostpolitik* lanzada por el canciller de Alemania Occidental, Willy Brandt, podremos observar cómo OTAN, Pacto de Varsovia y demás Estados europeos acabaron negociando unos puntos comunes que sirvieron para dar inicio, en noviembre de 1972, a las Consultas Previas de Helsinki, de carácter multilateral y preparatorio de la CSCE.

1. Los principios de tentativa de la búsqueda de la seguridad colectiva por la Unión Soviética y sus “Estados satélites”. El Plan Molotov y la “Conferencia de Seguridad Europea” de Moscú (1954-1955).

Si se considera que la CSCE se inició como un foro “bloque a bloque” en 1972, podría parecer claro que sus orígenes se sitúan en la histórica división de Europa. Pero, como indica Ki-joon Hong, estamos ante un proceso que descende no sólo de la división bipolar de la Guerra Fría sino también de un clima internacional de distensión entre ambos bloques y cuyos orígenes se situarían en los años cincuenta⁴⁶. A inicios de esa década, disuelta la coalición vencedora en la guerra; con el comunismo instalado ya en China tras el triunfo de Mao Tse-Tung en 1949 en la guerra civil; con el conflicto de Corea en su máximo apogeo; con un continente europeo partido en dos; con una Alemania dividida; y con una RFA a punto de ser remilitarizada por los occidentales, comenzaron los movimientos conducentes a la convocatoria de una Conferencia de Seguridad Europea. Con una política exterior dirigida principalmente por el *politburó* del Partido Comunista de la Unión Soviética –y con el Ministerio de Relaciones Exteriores como mera correa de transmisión⁴⁷–, la muerte del dictador Iosif Stalin facilitó el tímido acercamiento entre los dos bloques; ello se demostró en las conciliadoras palabras de Georgi Malenkov –que presidía de forma interina del Consejo de Ministros soviético- y

⁴⁶ HONG, Ki-joon: *The CSCE Security Regime Formation: from Helsinki to Budapest*, Lovaina, Katholieke Universiteit Leuven, 1996, p. 75.

⁴⁷ LESAGE, Michel: *Op. cit.*, pp. 162-163.

del presidente Eisenhower en la primavera de 1953⁴⁸, aspecto que se vio complementado con la puesta en marcha de la “doctrina de la “coexistencia pacífica”, que para Moscú no significaba renunciar a la lucha de clases a nivel internacional, sino el momentáneamente rechazo de la guerra para las disputas ideológicas y políticas entre los Estados⁴⁹.

Entre enero y febrero de 1954 Moscú comenzaría a establecer un corpus teórico más perfilado tras la reunión en Berlín de los ministros de Asuntos Exteriores de las cuatro potencias vencedoras de la guerra: el soviético Viatcheslav Molotov, el norteamericano John Foster Dulles, el francés Georges Bidault y el británico Anthony Eden. Este último, respaldado por los occidentales, presentó el denominado “Plan Eden” para que una reunificada Alemania, tras unas elecciones libres, definiera su propia política exterior; Moscú lo rechazó porque seguía defendiendo la existencia de una Alemania “confederal y neutral”⁵⁰. A cambio, el ministro de Exteriores de la URSS ofreció a sus homólogos un “Proyecto de Tratado sobre la Seguridad Europea”, que estuviera vigente durante cincuenta años, y cuya garantía sería la evacuación de tropas extranjeras de las dos Alemanias en un plazo máximo de seis meses, con la posibilidad de su regreso en caso de atentado a la seguridad. Moscú ponía las cartas sobre la mesa para, según sus palabras, poner fin a la “paz inacabada” de la Segunda Guerra Mundial. El Plan Molotov contenía once artículos y cuatro disposiciones adicionales. En el mismo se proponía, a grandes rasgos:

1. Apertura a todos los Estados europeos.
2. Renuncia a la amenaza y a la fuerza en las relaciones mutuas durante un plazo de cincuenta años.
3. Consulta en caso de amenaza de agresión.
4. *Casus foederis* o consideración de ataque contra uno de los miembros como un ataque contra todos.
5. Discusión conjunta de medidas militares a adoptar en caso de ataque e información sobre las mismas a la ONU.
6. No participación en alianzas militares -no existía todavía el Pacto de Varsovia-, esto es, disolución de la OTAN.

⁴⁸ LEFFLER, Melvyn P.: *La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2008, p. 123, 141-144.

⁴⁹ TAIBO, Carlos: *Op. cit.*, pp. 145-146.

⁵⁰ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 414.

Las disposiciones adicionales planteaban la convocatoria de reuniones periódicas y la creación de dos organismos consultivos, uno de naturaleza política y otro, militar; que Estados Unidos y China adquiriesen el estatuto de “observadores” por ser miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –esto es, Washington era excluida de la toma de decisiones-; y la afirmación de que el tratado propuesto no era incompatible con los tratados y obligaciones previamente existentes entre los Estados europeos⁵¹.

El estallido de la Guerra Fría y la consiguiente división bipolar del mundo, así como la construcción de una alianza defensiva entre los países occidentales -la OTAN-, hacía necesario, a ojos vista de la URSS, acelerar los planes para demandar esa estructura de seguridad. Moscú había solicitado la creación de un sistema europeo de seguridad colectiva que fuera, presuntamente, un mecanismo de respuesta conjunta frente a cualquier agresión externa, para disuadir un hipotético resurgimiento del militarismo alemán que tanto daño había causado a Europa. El futuro ministro de Asuntos Exteriores soviético, Andrei Gromiko, cuenta que, para Moscú, la estabilidad de las “nuevas y justas fronteras” surgidas de Yalta y Potsdam era algo “esencial” para garantizar la seguridad de Europa⁵². Para Marie-Pierre Rey, los soviéticos perseguían tres grandes objetivos con esta propuesta de sistema europeo de seguridad colectiva: el final simbólico de la Guerra Fría y de la división bipolar, el reconocimiento irreversible de Occidente del *statu quo* territorial nacido en 1945, y el debilitamiento de la Alianza Atlántica⁵³. Luigi Vittorio Ferraris precisa que, con esta *Westpolitik*, Moscú pretendía reconstruir en el continente un sistema de equilibrio en el cual la URSS pudiera ejercer un *droit de regard* sobre Europa occidental⁵⁴, con la instalación de un organismo permanente que procedería a vigilar el cumplimiento del propuesto Tratado. Una nueva estructura de seguridad en el Viejo Continente restaría a Estados Unidos influencia en el continente; ésta sería una política constantemente reivindicada desde Moscú, que sobreviviría incluso al final

⁵¹ MOLOTOV, Vyacheslav Mikhaylovich: *Statements at Berlin Conference of Foreign Ministers of U.S.S.R, France, Great Britain and U.S.A., January 25-February 18, 1954*, Moscú, Foreign Languages Publishing House, 1954, 142 pp.; RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, pp. 30-31; “Proposal by the Soviet Delegation to the Meeting of British, French, U.S. and Soviet Foreign Ministers, Berlin, February 10, 1954”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986, pp. 1-2.

⁵² GROMIKO, Andrei: *Memorias*, Madrid, El País Aguilar, 1989, pp. 221-222.

⁵³ REY, Marie-Pierre: “The USSR and the Helsinki Process, 1969-75. Optimism, Doubt, or Defiance?”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2008, pp. 68-69.

⁵⁴ FERRARIS, Luigi Vittorio: “La questione della Germania fra *Ostpolitik* tedesca, *Westpolitik* sovietica e distensione”, en TORNETTA, Vicenzo (coord.): *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Edizioni Fratelli Laterza-Fondazione “Alcide de Gasperi”, 1989, pp. 71-73.

de la distensión entre bloques, a la “segunda Guerra Fría” de los años 80 y que desarrollaría Gorbachov con su propuesta de “casa común europea” y con la firma de la “Carta de París para una Nueva Europa” de la CSCE en 1990⁵⁵.

Los occidentales rechazaron de plano esta especie de “ONU europea” formulada por Moscú. Veían en la misma una especie de “doctrina Monroe” a la inversa, al proclamar que la URSS quedaría como el “protector benevolente” de Europa de posibles injerencias externas⁵⁶. También argumentaban que el Tratado de Seguridad Colectiva Europea propuesto por Molotov no eliminaría las causas de la tensión bipolar, sino que, en el fondo, sancionaría a perpetuidad la división de Alemania y Europa, lo que prolongaría la situación general de inseguridad⁵⁷. Como coinciden en señalar autores como Soutou, Gheballi y Fontaine, los soviéticos querían romper la solidaridad trasatlántica, evitar la institucionalización de la integración de Alemania y del resto de ejércitos de Europa occidental en el dispositivo militar norteamericano, que Moscú identificaba con la incipiente Comunidad Europea de Defensa (CED) y con la OTAN⁵⁸.

La URSS no cejó en su empeño. Tras el fracaso de la CED⁵⁹ al no ser ratificada en la Asamblea Nacional francesa en agosto de 1954 y la firma en octubre de ese año del Tratado de París –por el cual la RFA podía constituir su propio ejército, la *Bundeswehr*, recuperaba el Sarre y se integraba en el Tratado de Bruselas, rebautizado en “Unión Europea Occidental” (UEO)⁶⁰–, Moscú volvió a la carga. De esa forma, dirigió al resto de antiguos aliados –incluido, esta vez sí, Estados Unidos– dos notas en las que, además

⁵⁵ SAVRANSKAYA, Svetlana: “Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, 2008, p. 177.

⁵⁶ MASTNY, Vojtech: “Soviet Foreign Policy, 1953-1962”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I, op. cit.*, p. 316.

⁵⁷ ROMANO, Angela: *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruselas, PIE Peter Lang, 2009, p. 57.

⁵⁸ GHEBALLI, Victor-Yves : *La diplomatie de la détente : la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, Établissements Émile Bruylant, 1989, p. 4; FONTAINE, André: *La guerre froide, op. cit.*, p. 207; SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, pp. 415-416.

⁵⁹ La Comunidad Europea de Defensa fue el primer gran proyecto comunitario en el plano militar. Impulsada por el primer ministro francés, René Plevén, en 1952, y aún con el recuerdo del estallido de la guerra de Corea en 1950 presente, tenía como objetivo rearmar Alemania Occidental e integrarla en un sistema defensivo europeo controlado *de facto* por los franceses. Este embrión de “Ejército europeo” estaría integrado en la OTAN, esto es, bajo el mando directo de Washington, algo que no se esperaba levantase suspicacias, pues se trataba de un tema esencial: la seguridad de Europa occidental frente al expansionismo soviético. Acabó fracasando por la no ratificación por parte de la Asamblea Nacional francesa tras unir sus votos en contra los comunistas y la derecha gaullista. Vid. FURDSON, Edward: *The European Defence Community, a History*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1980, 360 pp.; RUANE, Kevin: *The Rise and the Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950-1955*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2000, pp. 89-108.

⁶⁰ RUANE, Kevin: *Op. cit.*, pp. 152-172; ROHAN, Sally: *Op. cit.*, pp. 26-63. Para saber más sobre este organismo, actualmente integrado en la estructura de la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea, vid. <http://www.weu.int/> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

de criticar muy duramente el rearme de la República Federal de Alemania, resucitar los encuentros cuatripartitos para estudiar la posibilidad de reunificar el país germano, evacuar las tropas ocupantes y, sobre todo, convocar una conferencia sobre la seguridad colectiva europea para finales del mes de noviembre; España quedó excluida y norteamericanos, franceses y británicos rechazaron acudir⁶¹. Eso sí, el país galo fue el único que, anticipando los “titubeos” de la “era De Gaulle”, no cerraba la puerta a un “sistema europeo de seguridad”, como declaró el primer ministro galo, Pierre Mendès France, en noviembre de 1954 ante la Asamblea General de la ONU⁶².

Entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 1954 se celebró en Moscú la particular “Conferencia sobre la salvaguardia de la paz y de la seguridad colectiva en Europa”, que tuvo lugar a nivel de viceprimeros ministros y titulares de Asuntos Exteriores. Sólo asistieron ocho países, todos ellos comunistas: la anfitriona Unión Soviética, Polonia, la República Democrática Alemana, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Checoslovaquia y Albania; la China de Mao envió un observador. La declaración final de esta Conferencia denunció las iniciativas diplomático-militares de Occidente y la “remilitarización” de Alemania Occidental; igualmente, los Estados que asistieron a Moscú anunciaron que se verían “obligados” a tomar medidas colectivas de defensa en caso de que fueran ratificados los acuerdos firmados en la capital francesa⁶³. Pese a la parcialidad de la Conferencia, como resalta Jorge Fuentes, ésta fue planteada en términos “más precisos” que la de Berlín y, por tanto, la iniciativa fue vista como un “ensayo preliminar” de la CSCE⁶⁴. Pese a todo, cabría decir que más bien fue un ensayo preliminar del nacimiento del Pacto de Varsovia al año siguiente. La presencia exclusiva de países comunistas en esta reunión hizo que Moscú extrajera una lección: si quería conferencia de seguridad europea a la que acudieran los occidentales, tendría que cambiar de estrategia y dejar la iniciativa a sus Estados satélites.

El año 1955 estuvo marcado por los órdagos mutuos que se lanzaron Occidente y el bloque comunista. En virtud del Tratado de París, el 5 de mayo la República Federal de Alemania ingresó en la OTAN y pasó a ser un Estado soberano y plenamente integrado en el concierto de las naciones occidentales, teniendo como única excepción algunas condiciones planteadas por los aliados respecto a la ciudad de Berlín y la reunificación

⁶¹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 32-33.

⁶² SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, pp. 426-428.

⁶³ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 33.

⁶⁴ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 16.

del país⁶⁵. La URSS no tardó en reaccionar. Como destaca Maurice Vaïsse, “aislado del mundo occidental, el bloque oriental se alineaba en torno al *Gran Hermano*” soviético⁶⁶; es por ello que Moscú ya había firmado previamente con las democracias populares del Este y con la China comunista una serie de Tratados bilaterales de Asistencia Mutua. Así, y como respuesta al ingreso de Alemania Occidental en la Alianza Atlántica nueve días antes, el 14 de mayo se firmó en la capital de Polonia el “Tratado Constitutivo de la Alianza de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua” entre los países socialistas, el conocido como “Pacto de Varsovia”⁶⁷, que además, supuso un importante primer reconocimiento internacional de la RDA, si bien limitado a los países del Este⁶⁸.

El Pacto de Varsovia era una “institución supranacional en materia de defensa”, como lo definen Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez⁶⁹. Su nacimiento incluía un esfuerzo por “legalizar” una situación *de facto* -la subordinación de las fuerzas armadas de las “democracias populares” al mando soviético-, daba fundamento jurídico a los tratados bilaterales de la URSS con distintos países de Europa centro-oriental y les otorgaba una base legal para alcanzar un compromiso de “ayuda mutua fraterna” de una “comunidad ideológica”⁷⁰; un concepto este último que sería utilizado por la URSS y sus aliados del Pacto para sofocar las revueltas de Budapest y la Primavera de Praga. El Tratado firmado en Varsovia en 1955 suponía la canalización de la reformulación de las relaciones URSS-Europa del Este al pasar de la bilateralidad existente hasta entonces a la multilateralización de los vínculos militares, al adoptar prácticamente el mismo marco organizativo que la OTAN⁷¹.

Pese a todo, había margen para la esperanza: el 15 de mayo de 1955 se rubricó el Tratado de Estado de Austria y en septiembre Moscú y Bonn establecían relaciones diplomáticas; la URSS sería el único país del naciente Pacto de Varsovia que hasta los años setenta mantendría relaciones con Alemania Occidental. El mundo, pues, estaba ya

⁶⁵ LARRES, Klaus: “Relaciones internacionales y de seguridad en Europa”, en FULBROOK, Mary (ed.): *Historia de Europa Oxford. Europa desde 1945*, op. cit., p. 224.

⁶⁶ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 37.

⁶⁷ “Document No. 1: The Warsaw Treaty, May 14, 1955”, en MASTNY, Vojtech y BYRNE, Malcolm (eds.): *A Cardboard Castle?: An Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1991*, Budapest, Central European University Press, 2005, pp. 77-79. Para saber más, vid. LEWIS, William Julian: *The Warsaw Pact: Arms, Doctrine and Strategy*, Cambridge (MA), Institute for Foreign Policy Analysis, 1982.

⁶⁸ BIAGINI, Antonello y GUIDA, Francesco: *Op. cit.*, p. 54.

⁶⁹ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 56-66.

⁷⁰ FEJTŐ, François : *Histoire des démocraties populaires. 2. Après Staline (1953-1979)*, París, Éditions du Seuil, 1979 (2ª ed.), pp. 53-54.

⁷¹ “Document No. 2: Statute of the Warsaw Treaty Unified Command, September 7, 1955” , en MASTNY, Vojtech y BYRNE, Malcolm (eds.): *Op. cit.*, pp. 80-82; BÉKÉS, Csaba: “East Central Europe, 1953-1956”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I*, op. cit., p. 341.

inmerso en la fase que se ha dado en denominar “coexistencia pacífica”, basada esencialmente en el “equilibrio del terror”⁷². La URSS estaba en Europa “a la defensiva”, por lo que centró su ofensiva en el Tercer Mundo⁷³. Un ejemplo de ello fue el Mediterráneo, que sería un punto clave de la futura Conferencia de Seguridad: el 16 de abril de 1955, el soviético Molotov anunciaba el regreso de Moscú a su intervencionismo en el Mediterráneo oriental y Oriente Medio para acabar con el “monopolio occidental” en la región, argumentando que la penetración norteamericana y la instalación de bases extranjeras en esa zona amenazaba la seguridad nacional de la URSS, dada su proximidad geográfica con varios de esos países⁷⁴. La URSS aducía que intervenía en Oriente Medio no para buscar “privilegios o beneficios” sino por vecindad y proximidad geográfica, para no ser “un espectador indiferente”⁷⁵. El gran aliado sería el Egipto de Nasser, y la amenaza directa, el Estado de Israel.

El pretendido e inicial “espíritu de la *détente*” desembocó en la Cumbre de Ginebra, que el 18 de julio de 1955 celebraron los líderes de las cuatro grandes potencias: el norteamericano Dwight D. Eisenhower, el británico Anthony Eden, el soviético Nikolai Bulganin y el francés Edgar Faure. No hubo grandes acuerdos –naufregó el proyecto de reconocimiento mutuo de vuelos-⁷⁶ pero los soviéticos lanzaron de nuevo, por tercera vez, y como respuesta a un renacido “Plan Eden”, la propuesta de un Acuerdo Europeo de Seguridad Colectiva, basado en la práctica reedición de los puntos de Berlín de 1954: acuerdo sobre la renuncia al uso de la fuerza, congelación de los efectivos militares convencionales y desmantelamiento de las alianzas militares para dar paso al sistema de seguridad europeo⁷⁷. El pacto propuesto hubiera permitido la creación de un Estado alemán reunificado y neutral, pero las potencias occidentales desestimaron la propuesta soviética, porque no estaban dispuestas ni a disolver la Alianza Atlántica ni a tener una Alemania neutralizada, al considerar a ambas una pieza imprescindible para garantizar la democracia en Europa occidental⁷⁸.

⁷² VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, pp. 69-71.

⁷³ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, pp. 435-436.

⁷⁴ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, pp. 210-211.

⁷⁵ GROMIKO, Andrei: *Op. cit.*, p. 314.

⁷⁶ PRADOS, John: “Open Skies and Closed Minds. American Disarmament Policy at the Geneva Summit”, en BISCHOF, Günter y DOCKRILL, Saki (eds.): *Cold War respite. The Geneva Summit of 1955*, Baton Rouge (LA), Louisiana State University Press, 2000, pp. 215-233; GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, Barcelona, RBA, 2008, p. 86.

⁷⁷ DOCKRILL, Saki: “The Eden Plan and European Security”, en BISCHOF, Günter y DOCKRILL, Saki (eds.): *Op. cit.*, pp. 161-189; ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 58.

⁷⁸ POWASKI, Ronald E.: *La guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 144.

Al final, de la cumbre en la capital de la diplomacia multilateral europea sólo salió un acuerdo de cooperación cultural. Entre el 27 de octubre y el 16 de noviembre de ese año, también en Ginebra, tuvo lugar un nuevo ciclo de reuniones entre los ministros de Asuntos Exteriores de los Cuatro –John Foster Dulles, Harold Macmillan, Antoine Pinay y Viatcheslav Molotov-, para ejecutar las directrices de la cumbre⁷⁹; por primera vez, los tres cancilleres occidentales aceptaron hablar de seguridad en Europa antes de haber resuelto el problema de la reunificación alemana⁸⁰. El “espíritu de Ginebra” apenas duró unos pocos meses. Pero, al menos, sí salía una conclusión clara: como señala Jorge Fuentes, la propuesta de tratado de seguridad colectiva europea se convertiría ya en el “estribillo de la diplomacia soviética para toda la década”⁸¹.

A pesar de la existencia de una tímida liberalización interna -relacionada con la destalinización y un mayor auge de los “comunismos nacionales”⁸²- y una política exterior menos agresiva, vinculada con la “coexistencia pacífica”, la URSS actuó de forma “extremadamente dura”, como señala Carlos Taibo, para frenar las disensiones que se hacían notar en su “parachoques de seguridad” en Europa centro-oriental⁸³. La delimitación de las esferas de influencia se pudo ver claramente cuando Occidente cerró los ojos ante las tensiones entre los viejos estalinistas y los nuevos dirigentes liberales auspiciados por Moscú, especialmente en Polonia y en Hungría. En tierras polacas los disturbios acaecidos en Poznan en junio de 1956 llevaron al poder al anti-estalinista y “comunista nacional” Władysław Gomułka⁸⁴. Como señala Fejtő, Poznan fue una “reedición” de las revueltas previas de Kronstadt, Pilsen⁸⁵ y Berlín Este; pero, sobre todo, preconfiguraba lo que iba a acaecer en Budapest, era su “señal de alarma”⁸⁶. La ola reformista de Imre Nagy fue avasallada y la revolución de Hungría de 1956, enterrada a sangre y fuego sin apenas críticas en las cancillerías occidentales⁸⁷.

⁷⁹ YOUNG, John W.: “The Geneva Conference of Foreign Ministers, October-November 1955. The acidTest of Détente”, en BISCHOF, Günter y DOCKRILL, Saki (eds.): *Op. cit.*, pp. 271-291.

⁸⁰ SOUTOU, Georges-Henri: *La Guerre froide*, pp. 435-436.

⁸¹ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, *op. cit.* p. 17.

⁸² PITTAWAY, Mark: *Op. cit.*, pp. 136-138.

⁸³ TAIBO, Carlos: *Op. cit.*, p. 146.

⁸⁴ Un proceso de “camino nacional al socialismo” que, entre el nacionalismo tradicional polaco y la indiferencia popular al comunismo, estuvieron a punto de provocar una invasión soviética del país. *Vid.* KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, pp. 591-592; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 77-81.

⁸⁵ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.; PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, p. 117.

⁸⁶ FEJTŐ, François: *Histoire des démocraties populaires. 2, op. cit.*, p. 96.

⁸⁷ FEJTŐ, François: *Histoire des démocraties populaires. 2, op. cit.*, pp. 116-131; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. y SZILÁGYI, István: *La Batalla de Budapest. Historia de la insurrección húngara de 1956*, Madrid, Actas, 2006, pp. 163-250.

Como señala Gaddis, Estados Unidos no intervino a favor de estas rebeliones de los años cincuenta porque la realidad había mostrado que los soviéticos estaban dispuestos a luchar para salvaguardar su esfera de influencia en Europa -incluso con armas nucleares si era necesario- y que ese resultado sería catastrófico para el mundo. Washington llegó a la conclusión, pues, que tendría que seguir la misma táctica para defender a sus aliados de la OTAN, en especial las posiciones franco-anglo-americanas en Berlín Oeste; así, la asimetría política que dominaba la Europa de posguerra se mantuvo congelada hasta finales de los años ochenta⁸⁸. La fulminante intervención de la URSS en Hungría era también una lección para el resto de países de Europa del Este: ningún miembro podía abandonar libremente el Pacto de Varsovia y el monopolio del partido comunista era, sencillamente, intocable; así pues, no se impedía a los dirigentes locales hacer las reformas que considerasen convenientes, siempre y cuando no se traspasasen esas “líneas rojas”, consideradas fundamentales para mantener los intereses geoestratégicos de Moscú⁸⁹.

En conclusión, Estados Unidos y la URSS se respetaron mutuamente y convirtieron 1956, según Veiga, Ucelay Da Cal y Duarte, en “el año de la consolidación de la frontera histórica de la Guerra Fría en Europa”; ello coincidió en el tiempo con la crisis de Suez, en la cual Washington y Moscú se mostraron de acuerdo; sin embargo, los acontecimientos en Egipto demostraban que el tablero periférico -no europeo- del enfrentamiento bipolar podía ser “tan peligroso” como el del Viejo Continente⁹⁰. Sin embargo, también fue un año en el que, a pesar de la clara delimitación de esferas de influencia, los europeos quisieron ver posible el inicio de un posible diálogo entre occidentales y comunistas. Esa década de los cincuenta fue, en definitiva, en la que, pese a la creciente y ya consolidada división Este-Oeste, se alumbró el concepto de “Conferencia de Seguridad Europea”; era la primera expresión –aunque inadecuada, como afirma John Freeman– de un concepto que acabaría jugando un papel fundamental en la reducción de la tensión en Europa⁹¹, tal y como se comprobará en las siguientes páginas.

⁸⁸ GADDIS, John Lewis: “Grand strategies in the Cold War”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II*, op. cit., p. 11.

⁸⁹ KEMP-WELCH, Anthony: “Eastern Europe: Stalinism to solidarity”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II*, op. cit., p. 219.

⁹⁰ VEIGA, Francisco; UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, p. 136.

⁹¹ FREEMAN, John: *Security and CSCE Process. The Stockholm Conference and Beyond*, Londres, Macmillan, 1991, p. 27.

2. La “regionalización” de la seguridad europea: el Plan Rapacki de desnuclearización de Centroeuropa (1957-1964).

El año 1955 había resultado decisivo para la futura Conferencia de Seguridad. Si bien el rearme de Alemania Occidental y su entrada en la OTAN parecían confirmar la solidez del bloque occidental, la URSS conseguía que, de ahora en adelante, la cuestión sobre la “seguridad europea” fuera imponiéndose progresivamente en la agenda de las relaciones Este-Oeste. Entre 1955 y 1964, el tema de la seguridad europea va a conocer importantes variaciones. Alemania y Berlín van a seguir estando en el centro de atención. La idea de una componenda para el problema alemán, previa a un acuerdo sobre un esquema de seguridad en el continente, se desvanecería, como demostró la construcción del Muro de Berlín en 1961. A pesar de que países como España advertirían en Helsinki de los peligros que ello comportaba, los problemas de seguridad en Europa se fijaron en Centroeuropa, y especialmente, en Alemania, “epicentro” del termómetro diplomático europeo por la permanencia de tropas occidentales y soviéticas y por la división del país. Javier Rupérez define Berlín como la palanca “siempre utilizable de la presión soviética y definitivo test de una situación para los occidentales, requisito imprescindible del tratado de paz que los soviéticos querían y, del consiguiente sistema europeo de seguridad”⁹².

Constituido el Pacto de Varsovia, y ante la imposibilidad de un enfoque global que solucionase el enfrentamiento entre bloques, se optó seguir un camino basado en arreglos parciales de seguridad en una doble dimensión que se diera en el ámbito regional y que también estuviera dirigida al establecimiento de zonas desnuclearizadas. Las propuestas procedentes del bloque comunista sobre acuerdos regionales de seguridad en Europa y la creación de un órgano común de seguridad colectiva, encontraron la desconfianza, cuando no el rechazo decidido, de Occidente. Entre otras razones, porque las cancillerías occidentales consideraron que la proposición comunista de construir una “pacífica cooperación paneuropea” tenía también como fin no sólo acabar con la OTAN sino con el naciente Mercado Común surgido del Tratado de Roma de 1957, al que Moscú se oponía tajantemente; también, el temor a que la URSS, con dicho organismo permanente ejerciera un *droit de regard* que podría darle “vía libre” a la injerencia en los asuntos internos del oeste de Europa. Occidente también comienza a observar que muchas de las propuestas para una seguridad regional europea, con o sin cuestiones nu-

⁹² RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 40.

cleares por el medio, tenían diferentes portavoces pero todas ellas procedían de la órbita de Moscú. Es lo que Fuentes denominó “regionalización de la seguridad”⁹³.

La primera de las propuestas tenía la firma del Gobierno de Finlandia, que sugirió crear una zona desnuclearizada en Escandinavia. La segunda la formuló el jefe de Gobierno de la RDA, Otto Grotewohl, que planteaba transformar el Báltico en un “mar de paz”. La proposición germano-oriental apenas conoció desarrollo práctico, si bien impulsó ciertas actividades de cooperación técnica y económica entre los Estados bálticos ribereños. En cualquier caso, era poco probable que ambas tuvieran eco fuera de un proceso consolidado sobre la seguridad en Europa.

Las dos propuestas más destacadas procedieron de Rumanía y Polonia. Sobresaldría, en primer lugar, el “Tratado balcánico”, presentado por el presidente rumano, Chivu Stoica. El conocido como “Plan Stoica” de desnuclearización de los Balcanes tuvo sus orígenes en el comunicado oficial de la visita oficial del secretario general del PCUS, Nikita Krushev, a la Albania de Enver Hoxha en junio de 1959, que sirvió como respuesta a la instalación de misiles nucleares tácticos en Italia y Turquía por parte de la OTAN⁹⁴. El líder soviético había lanzado un órdago: si dichas cabezas nucleares no eran desmanteladas y no se aceptaba su propuesta de desnuclearizar los Balcanes, Moscú instalaría armas de similar naturaleza en Albania y otros países miembros del Pacto de Varsovia. Yugoslavia, país comunista pero miembro del Movimiento de los No Alineados, afirmó no sentirse segura mientras sus países vecinos instalasen bases con armas atómicas. El presidente Stoica reaccionó y pidió un tratado de seguridad colectiva entre los países de la zona. Con unas fronteras muy peculiares dada la heterogeneidad étnica de la zona, el polvorín de los Balcanes podía estallar en cualquier momento, y más, como apunta Jorge Fuentes, si se tenía en cuenta que el Estatuto de Trieste seguía sin aclararse; que las minorías de Carintia, Burgenland y de la Macedonia búlgara desaparecían por un procedimiento que Yugoslavia calificaba de “exterminio estadístico”; y que la Yugoslavia de Tito, expulsada de la *Kominform* en 1948, quedaba en situación de indefensión⁹⁵. Aunque la iniciativa de Stoica no acabó cuajando, la proposición rumana posibilitó que, de una desnuclearización inicialmente concebida como un arma propa-

⁹³ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 18.

⁹⁴ GROZEV, Kostadin y BAEV, Jordan: “Bulgaria, Balkan Diplomacy and the Road to Helsinki”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, p. 161.

⁹⁵ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, *op. cit.*, p. 18.

gandística de Moscú hacia Occidente, se pudiese pasar al tema más general de la seguridad colectiva regional⁹⁶.

Pero, sin duda alguna, la “propuesta estrella” fue el plan de neutralización nuclear de Europa central presentado por el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Adam Rapacki. En enero de 1956, la URSS ya había planteado la no nuclearización de las dos Alemanias y sus Estados vecinos. Ahora, el régimen polaco se mostraba predispuesto a aceptar ese compromiso en la parte que le correspondía, siempre y cuando los dos Estados germanos también estuvieran libres de armas nucleares. Checoslovaquia publicó una declaración semejante y Nikolái Bulganin, presidente del Consejo de Ministros de la URSS, se hizo eco de la idea en los mensajes dirigidos a los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN antes de la reunión del Consejo Atlántico. Incluso, George F. Kennan, el autor del “Telegrama Largo”, mostró su apoyo al denominado “Plan Rapacki” por considerar que era muy similar a su llamado “plan de retirada” –que planeaba evacuar al mismo tiempo las tropas norteamericanas de Alemania occidental y a las soviéticas de Europa central- aduciendo que Alemania Occidental podría defenderse a sí misma con armas convencionales⁹⁷.

Adam Rapacki presentó a la comunidad internacional el plan que llevaba su nombre en la Asamblea General de la ONU el 2 de octubre de 1957. El ministro de Asuntos Exteriores polaco pronunció las siguientes palabras para defender su iniciativa:

“En el interés de la seguridad de Polonia y de la distensión en Europa, habiéndose puesto de acuerdo sobre esta iniciativa con otros miembros del Pacto de Varsovia, el Gobierno de la República Popular de Polonia declara que, si los dos Estados alemanes expresan su consentimiento para imponer una prohibición de producción y almacenamiento de armas atómicas y termonucleares, la República Popular de Polonia está dispuesta a poner en práctica una prohibición similar en su territorio”⁹⁸.

La propuesta del jefe de la diplomacia polaca fue considerada “ambigua” por los occidentales: contemplaba la posibilidad de llevar a cabo control y verificación de armas nucleares, pero no decía nada sobre armamento convencional; y podía conducir a un relajamiento de la presión sobre Polonia y Checoslovaquia como vecinos de Alemania, pero, al mismo tiempo, suponía un reconocimiento *de facto* de la RDA. Eso sí, tan-

⁹⁶ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 46.

⁹⁷ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, p. 546.

⁹⁸ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 48-49.

to Estados Unidos como Reino Unido, que siempre habían rechazado de plano las propuestas soviéticas sobre la seguridad en Europa, matizaron que la iniciativa de Varsovia era “susceptible de mejoras”. Sólo el canciller Adenauer criticó duramente la propuesta polaca, al calificarla de “trampa de los rusos que conduciría a la disolución de la OTAN” y tildarla de “perjudicial” para la seguridad nacional germano-occidental, dada la superioridad de las fuerzas convencionales soviéticas⁹⁹. Se abría la puerta a posibles negociaciones, si bien se mantenía la cautela: el Plan Rapacki salía a la luz justo cuando la OTAN estaba desplegando armas nucleares de Estados Unidos en países europeos, por lo que no descartaban que fuera una estrategia oculta de Moscú¹⁰⁰. Sin embargo, hay consenso historiográfico en señalar que, aunque la URSS y el resto de países del Pacto de Varsovia conocían la iniciativa, ésta, aparentemente, partió realmente de Polonia¹⁰¹. El jefe de Gobierno, Władysław Gomułka, estaba buscando una cierta autonomía respecto al Kremlin: un posible acuerdo entre Bonn y Moscú que pudiese llevar a una reunificación de Alemania -un “nuevo Rapallo”- y que no garantizase la frontera Oder-Neisse con la República Democrática Alemana, era visto con mucha preocupación en Varsovia; de ahí que Polonia hubiera tomado la iniciativa y buscado garantizarse su propia seguridad, no en el plano bilateral alcanzando un acuerdo con Bonn, sino en un “marco europeo de seguridad”¹⁰².

En diciembre de ese mismo año, Varsovia comunicó oficialmente su propuesta a las partes interesadas y, meses más tarde, en febrero de 1958, enviaba un memorándum que concretaba los principales aspectos del plan:

1. Polonia, Checoslovaquia y las dos Alemanias se comprometerían a no fabricar, guardar, comprar o almacenar armas nucleares en sus respectivos territorios.
2. Los “cuatro grandes” –Estados Unidos, Unión Soviética, Francia y Reino Unido- adquirirían la misma obligación respecto a los cuatro países anteriormente citados.
3. Se crearía un sistema de control para vigilar el cumplimiento del acuerdo.

⁹⁹ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 501.

¹⁰⁰ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, p. 546.

¹⁰¹ JARZĄBEK, Wanda: “Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, p. 145; SELVAGE, Douglas: “The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-69. Sovereignty, hegemony and the German question”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰² JARZĄBEK, Wanda: “Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities”, *op. cit.*, pp. 145-146;

4. Los compromisos derivados del acuerdo se plasmarían en las declaraciones unilaterales de las partes interesadas “para evitar las complicaciones que algunos estados pudieran encontrar en la conclusión de una convención internacional apropiada”, es decir, las dificultades de la RFA para firmar un documento conjunto con la RDA¹⁰³.

A pesar de sus innegables buenas intenciones, el plan inicial naufragó por múltiples razones. La no consumación de las propuestas de desnuclearización báltica y escandinava; las rebeliones de Budapest y Poznan que habían tenido lugar dos años antes; el desacuerdo que mostró Rumanía¹⁰⁴; y los amagos soviéticos de provocar una nueva crisis en Berlín hicieron que Estados Unidos mostrara su rechazo definitivo al Plan Rapacki a través de una nota de contestación entregada por su embajador en Varsovia¹⁰⁵. Los argumentos utilizados fueron los mismos que para rechazar unos años antes el plan de Conferencia de Seguridad Europea propuesto por Molotov; para Washington, sólo las armas nucleares que tenía en Europa occidental podían “equilibrar” la balanza militar, ante la asimetría de tropas y armamento convencional existentes entre el Ejército soviético y las fuerzas militares occidentales.

En julio de 1958 Krushev proponía de nuevo la firma de un Tratado de Amistad y Cooperación entre todos los países europeos, que estaría abierto a Estados Unidos por su implicación en la seguridad europea. Como señala Rupérez, la inventiva estaba condenada al fracaso “por silencio”, pero además, ponía “en peligro” la “iniciativa de pasos limitados” que Rapacki había presentado unos meses antes¹⁰⁶. El ministro polaco, sin embargo, no desvaneció y el 4 de noviembre de ese mismo año, en una rueda de prensa en Varsovia, ofrecía una versión modificada del plan original presentado en Naciones Unidas unos meses antes. La principal novedad consistía en que Rapacki se mostraba dispuesto a escuchar a las partes que defendían crear un vínculo -un *linkage* como se diría más tarde- entre tres temas: la Conferencia de Seguridad Europea, la desnuclearización, y la reducción de otros armamentos y fuerzas convencionales en Centroeuropa.

Pocos días después, el 10 de noviembre de 1958, Krushev hundió las pretensiones polacas al lanzar un nuevo ultimátum sobre Berlín y enrarecer el clima internacional: el líder soviético emitía una nota pública en la que denunciaba el “estatuto cuatripartito”

¹⁰³ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁴ SELVAGE, Douglas: “The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-69. Sovereignty, hegemony and the German question”, *op. cit.*, pp. 86-87.

¹⁰⁵ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 49.

de Berlín y exigía que la parte oeste de la ciudad pasara a manos de la “zona soviética” o se convirtiera en una “ciudad libre desmilitarizada” cuya seguridad estuviera garantizada por las dos Alemanias y las cuatro potencias tras un acuerdo diplomático. De esa forma, si en un plazo de seis meses no se llegaba a ningún tipo de compromiso, las comunicaciones entre Berlín Oeste y la RDA quedarían cortadas, como había ocurrido en 1949. Estalló una nueva crisis diplomática en la que Moscú volvía a la política del “todo o nada”. Occidente rechazó negociar el estatuto de la antigua capital del Reich hasta que se solucionase el problema alemán en su conjunto¹⁰⁷. Berlín se volvía a convertir a finales de los años cincuenta, pues, en el principal campo de batalla de las relaciones Este-Oeste. Los intentos de negociación entre ambos bloques sobre el futuro de Alemania y Berlín resultaron infructuosos –incluso el líder germano-oriental, Walter Ulbricht, había llegado a proponer la confederación entre las dos Alemanias, plan rechazado por Bonn¹⁰⁸-. Así, ante la falta de soluciones para el estatus de Berlín, la URSS y la RDA decidieron pasar a la acción. Dada la sangría demográfica sufrida por la masiva huida de ciudadanos de Berlín Este a la zona oeste de la ciudad, con el consiguiente riesgo de colapso del régimen de Pankow¹⁰⁹, el 19 de agosto de 1961, voluntarios del SED, obreros y soldados de la RDA comenzaron a erigir un muro que separaría y dividiría en dos la antigua capital del *Reich*. Empezaba la construcción del Muro de Berlín.

El denominado “muro de la vergüenza” trajo consigo una de las crisis más graves de la Guerra Fría; odiado por los alemanes, esta solución fue, sin embargo, aceptada por la mayor parte de los europeos a un lado y otro del “telón de acero” como una solución “incómoda” pero “necesaria” para superar el problema alemán y reducir el potencial conflicto armado Este-Oeste en Berlín¹¹⁰; en definitiva, y paradójicamente, sirvió para poner fin a Berlín como zona de crisis permanente en la política internacional y consolidar el *statu quo* existente en Europa –en especial, de Alemania Oriental-¹¹¹, uno de los objetivos perseguido por Moscú con una Conferencia de Seguridad. La nueva realidad política del continente creó un sentimiento colectivo de que la ratificación de las fronteras surgidas del conflicto mundial no iría nunca más allá de un reconocimiento *de facto*, y que éste sólo se daría tras la normalización de relaciones entre todos los países del dividido continente. El mensaje lanzado por los occidentales a Bonn fue claro: seguirán

¹⁰⁷ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 72.

¹⁰⁸ DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 232-233.

¹⁰⁹ KISSINGER, Henry, *Op. cit.*, p. 611.

¹¹⁰ LARRES, Klaus: “Relaciones internacionales y de seguridad en Europa”, *op. cit.*, p. 230.

¹¹¹ JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 375.

defendiendo la reunificación, pero retóricamente, para el consumo interno de Alemania Occidental. La práctica, sin embargo, acabaría llevando a un camino bien distinto: Occidente llegó a la conclusión de que, al menos hasta que hubiera una solución definitiva, las dos Alemanias estaban condenadas a coexistir.

Con la llegada de John Fitzgerald Kennedy a la Casa Blanca pudo haber nuevas esperanzas para el Plan Rapacki: Washington estaba dispuesta a estudiar la cuestión de las zonas desnuclearizadas en la Conferencia de Desarme de Ginebra. Así, el 28 de marzo de 1962, el ministro de Asuntos Exteriores polaco presentó un nuevo memorándum, dirigido básicamente a los cuatro países centroeuropeos anteriormente citados -las dos Alemanias, Checoslovaquia y la propia Polonia-, si bien dejaba la puerta abierta a todos aquéllos que desearan unirse al mismo. La nueva versión del Plan Rapacki contemplaba la reducción de fuerzas militares y armas convencionales, así como la supresión de fuerzas armamento nuclear y de sus vehículos de transporte. Pero es más, aparece en un fragmento del documento un principio precursor que luego sería adoptado en Helsinki, la inviolabilidad de las fronteras:

“Para garantizar la inviolabilidad de la zona desnuclearizada, las potencias que dispongan de armas nucleares se comprometen a: a) abstenerse de cualquier medida que pueda violar directa o indirectamente el status de la zona...”¹¹².

Polonia, sin embargo, se estrellaba permanentemente contra la indiferencia... y con la complicación del contexto internacional, con la que fue, junto al bloqueo de Berlín de 1949, una de las mayores crisis de la Guerra Fría: la de los misiles en Cuba y en la que, como se dijo entonces, el mundo había estado “al borde del precipicio” del Holocausto nuclear.

Gomułka aún presentó una última versión del Plan Rapacki en un memorándum de 29 de febrero de 1964. Esta adaptación del plan original, más reducida, conservaba los planteamientos previamente propuestos y regresaba a las ideas originales: congelación del nivel de armamento nuclear en las dos Alemanias, Checoslovaquia y Polonia, con posibilidad de extender esa moratoria a otros países del continente europeo. El principio era el mismo que el desarrollado por el plan inicial, al tiempo que el memorándum argumentaba que “la reducción de la tensión internacional y la creación de condiciones de seguridad en Europa central han sido siempre y continuamente temas de interés muy

¹¹² Cit. por RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 50.

particular para el Gobierno polaco”¹¹³. Rapacki intervino de nuevo en diciembre de 1964 ante la Asamblea General de Naciones Unidas para señalar lo siguiente:

*“Debo poner el acento en que tenemos la firme convicción de que ha llegado la hora de examinar el problema de la seguridad europea en toda su magnitud. En nuestra opinión, debería tenerse en cuenta la conveniencia de convocar una conferencia para tratar estas cuestiones, que contase con la participación, por supuesto, tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética. Si se considera más útil, dicha conferencia podría ser inicialmente preparada por representantes nombrados por el Pacto de Varsovia y por la OTAN y, para quienes lo deseen, por representantes enviados por los Estados europeos que no pertenecen a ninguno de los dos grupos”*¹¹⁴.

Giro de Varsovia, no sabemos si acordado con Moscú o no: además de la desnuclearización en Centroeuropa, Polonia retomaba la vieja idea de Conferencia de Seguridad Europea anhelada por la URSS. La diplomacia polaca defendía que en esa conferencia no sólo se debían tratar cuestiones políticas o militares, sino también de cooperación económica, otro de los grandes caballos de batalla del bloque comunista de cara a la futura reunión de Helsinki. Polonia pretendía con esta nueva propuesta de Conferencia de Seguridad apuntalar su soberanía, tanto dentro como fuera del Pacto de Varsovia; el régimen polaco no sólo buscaba garantizar la seguridad de sus fronteras occidentales sino también evitar que Rumanía—y en menor medida, la URSS— negociasen directamente con Bonn, sin contar para ello con Polonia¹¹⁵. Así, el Gabinete Gomułka contó para ello con el apoyo incondicional de la RDA, que buscaba denodadamente el reconocimiento internacional —para lo cual consideraba que la futura CSCE sería un instrumento ideal—, pero que también temía que un posible acuerdo exclusivamente a dos bandas entre Moscú y el Gobierno de Alemania occidental acabase con sus planes¹¹⁶. Al mismo tiempo, llama la atención, como destaca Gianni Finocchiaro, que el Gobierno polaco demandase la participación de Estados Unidos, cuando en la Declaración de Bucarest de

¹¹³ Cit. por RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 50.

¹¹⁴ “Address by Polish Foreign Minister Adam Rapacki Before the United Nations Assembly, New York, December 14, 1964”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁵ SELVAGE, Douglas: “The Warsaw Pact and the European security conference, 1964-69. Sovereignty, hegemony and the German question”, *op. cit.*, pp. 100-101.

¹¹⁶ CACIAGLI, Federica: “The GDR’s targets in the early CSCE process. Another missed opportunity to freeze the division of Germany, 1969-73”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, pp. 107-123.

dos años después, auspiciada por el conjunto del Pacto de Varsovia, esa misma petición aparecía de forma muy ambigua y escondida¹¹⁷.

El caso es que el Plan Rapacki, en sus distintas versiones y propuestas, no fue más allá y acabó muriendo por indiferencia generalizada ante la falta de apoyo de la mayoría de países comunistas, salvo la RDA. Sin embargo, como afirma Javier Rupérez, en consideración retrospectiva, siguió siendo “sorprendente por la validez de sus planteamientos y por la lucidez de su terminología”¹¹⁸. Tal y como plantea la literatura polaca, la iniciativa de Rapacki fue la primera propuesta de un país del bloque socialista sobre una Conferencia de Seguridad Europea que Occidente no había rechazado de plano, como hasta entonces había sido habitual¹¹⁹. Contenía, además, mucha de la teoría política que se aplicaría en la futura reunión de Helsinki; de hecho, ideas propuestas por el ministro polaco de Asuntos Exteriores durante los años cincuenta y sesenta, están subyacentes en las conversaciones SALT, en el capítulo militar -“cesta I”- del Acta Final de la CSCE, y en las conversaciones de Viena sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas convencionales -MBFR, por sus siglas en inglés-. También, el camino marcado por Rapacki se siguió, en buena medida, en Tratados como el que en agosto de 1963 firmaron Estados Unidos, la URSS y Reino Unido para la prohibición limitada de pruebas nucleares en la atmósfera, el espacio y bajo la superficie de los mares; o, sobre todo, los acuerdos SALT de 1972¹²⁰. Fuera como fuese, el Plan Rapacki, gran proyecto de seguridad europea regionalizada, fue, en palabras de Rupérez, “víctima de las limitaciones circunstanciales y de las hipotecas de un mundo bipolarizado”; pero “ostentó un lenguaje razonable y adelantó conceptos de posterior y válida utilización”, pues tuvo, como defiende este autor –y se verá en las próximas líneas-, “unas repercusiones muy directamente ligadas a la celebración de la CSCE”¹²¹.

¹¹⁷ FINOCCHIARIO, Gianni: *La Conferenza per la Sicurezza Europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padova, CEDAM, 1977, p. 8.

¹¹⁸ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 51.

¹¹⁹ JARZĄBEK, Wanda: “Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities”, *op. cit.*, p. 145.

¹²⁰ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, *op. cit.*, p. 18.

¹²¹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 51.

3. “Rumbo a Budapest”: la Declaración de Bucarest, el Informe Harmel, la Cumbre de la OTAN en Reykjavik y la Primavera de Praga (1966-1968).

El bloque comunista no se dio por vencido pese al fracaso del Plan Rapacki. Es más, las ofertas del Este llegaron con un “nuevo envoltorio”, como dice Jorge Fuentes, pues ya no eran presentadas por la Unión Soviética ni por un “testaferro”, sino que ahora eran expuestas directamente con “una aproximación de bloque”: la de los países que formaban el Pacto de Varsovia¹²². Era la tercera y definitiva fase de propuestas de Conferencia de Seguridad Europea por parte del bloque socialista tras fracasar los anteriores intentos, fueran iniciativa directa de Moscú o de algunos de sus Estados satélites; ahora eran “o todos, o ninguno”. El primer gran ejemplo se dio el 20 de enero de 1965, cuando el Comité Consultivo del Pacto de Varsovia celebró una reunión en la capital de Polonia. En el comunicado final, los países miembros de dicha organización respaldaban sin fisuras la convocatoria de una “Conferencia de Estados europeos” para discutir las medidas que asegurasen la seguridad colectiva en el continente. Afirmaba el texto que “los Estados miembros del Pacto de Varsovia están siempre dispuestos a firmar con los Estados miembros de la OTAN un pacto de no agresión, que contribuiría en gran medida a reducir la tensión en Europa y en el mundo entero”¹²³. Dicha declaración no pasó de ser un mero boceto.

El año 1965 pareció consolidarse como el de la recuperación de la idea de Conferencia de Seguridad Europa, y Polonia volvió a jugar un papel protagonista. Pese a que Breznev atacó duramente a Estados Unidos en un discurso público, también hizo un llamamiento para “lograr la seguridad europea” sobre la base del respeto al *statu quo* territorial¹²⁴. La alta diplomacia polaca, representada por el propio Rapacki, intentó restablecerse del fracaso de su plan de desnuclearización de Centroeuropa y desplegó una intensa ronda de contactos bilaterales con representantes de Reino Unido, Bélgica, Finlandia, Dinamarca y Yugoslavia, con la Conferencia de Seguridad siempre entre los temas tratados. Al mismo tiempo, se rompieron las reticencias al otro lado del “telón de acero”: en junio de 1966, el ministro de Asuntos Exteriores italiano, Amintore Fanfani,

¹²² FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, op. cit., p. 18.

¹²³ RUPÉREZ, Javier: Op. cit., p. 54; BÉKÉS, Csaba: “The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, 1961-1970”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, op. cit., p. 114.

¹²⁴ GARTHOFF, Raymond L.: *Détente and confrontation: American-soviet relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C., Brookings Institution, 1994, p. 123.

fue el primero en pedir sus colegas del Consejo Atlántico tomar en consideración la posibilidad de convocar, con todos sus riesgos y problemas, la Conferencia de Seguridad; cierto que se trató de un mero gesto, puesto que la posición de la OTAN sobre el diálogo Este-Oeste y base de la postura de la Alianza Atlántica sobre la futura CSCE sólo se daría con el Informe Harmel, pero dicho movimiento de Roma ya supuso un primer paso¹²⁵.

Pero, como destaca Jorge Fuentes, “si la titulación parte de Varsovia, el primer bosquejo y la filosofía general se dibujarían en Bucarest”¹²⁶. En efecto, en julio de 1966 se reunió en la capital de Rumanía el Comité Consultivo del Pacto de Varsovia para definir el contenido de la propuesta lanzada reiteradamente a los países del bloque occidental en la principal ciudad de Polonia. La Declaración de Bucarest, de 6 de julio, es la primera exposición pormenorizada de lo que los países comunistas en su conjunto pretendían tratar en la ansiada Conferencia de Seguridad. El texto hacía una introducción histórica de la situación, realizando durísimas críticas al “imperialismo americano” y al “revanchismo germano-occidental”, exigiendo a Bonn el reconocimiento de la existencia de dos Estados alemanes, la renuncia a la “doctrina Hallstein” e incluso, abjurar del “*diktat* criminal” de Munich¹²⁷. Sin embargo, un segundo punto apelaba a poner en práctica la filosofía política de la coexistencia pacífica “entre Estados de régimen social diferente” y con un fin: “no permitir que la paz sea violada en Europa”¹²⁸. Aparte de estas consideraciones iniciales, lo más destacable de la Declaración de Bucarest fue la exposición de las siete medidas concretas que proponía el Pacto de Varsovia:

1. Establecimiento de relaciones de buena vecindad.
2. Disolución de las alianzas militares.
3. Supresión de bases militares extranjeras.
4. Retirada de tropas extranjeras.
5. Creación de zonas desnuclearizadas y prohibición a la RFA de acceso al armamento nuclear.
6. Inviolabilidad de fronteras.

¹²⁵ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 59.

¹²⁶ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, p. 19.

¹²⁷ “Declaration by the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact States, Bucharest, July 6, 1966”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, pp. 20-22.

¹²⁸ “Declaration by the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact States, Bucharest, July 6, 1966”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, p. 23; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 3.

7. Arreglo pacífico de la cuestión alemana, pasando por la distensión, y aproximación entre los dos Estados alemanes, en el marco de acuerdos sobre el desarme en Europa, garantía de un único Estado alemán pacífico¹²⁹.

Sin embargo, el punto central de la Declaración de Bucarest fue la de plantear la celebración de una “Conferencia intereuropea para examinar las cuestiones relativas a la garantía de seguridad en Europa y a la cooperación”. Consecuencia de la misma se crearía un sistema de seguridad que comprometería a los Estados firmantes a inspirarse en los “intereses de la paz”, a realizar consultas e intercambios de información, y a favorecer el desarrollo general de las relaciones mutuas en los ámbitos de la economía, la ciencia y la tecnología, y la cultura¹³⁰. El manifiesto de la capital rumana ya enunciaba de forma clara los principios propuestos unánimemente por el Pacto de Varsovia para proponer la celebración de una Conferencia de Seguridad Europea. Bucarest fue la Declaración que impulsó a los países del Este a defender de forma incondicional y unánime su propuesta de Conferencia, desencadenando el proceso que culminaría en Helsinki y convirtiéndose en el esbozo sobre el que luego se elaboraría el posterior trabajo en las distintas fases de la futura CSCE.

A partir de Bucarest, como aclara Arie Bloed, “las dificultades que tenían que solventarse estaban principalmente conectadas con la diferencia de objetivos que tenían Este y Oeste respecto a la seguridad en Europa”¹³¹. Los países del Pacto de Varsovia habían dejado claro en su Declaración de 1966 que, con la Conferencia de Seguridad, su objetivo principal era el reconocimiento del *statu quo* territorial surgido en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y el impulso a un mayor desarrollo de las relaciones económico-comerciales entre Europa del Este y los países occidentales, para así solucionar ciertos problemas en las cada vez más decadentes economías socialistas del COMECON. Sin embargo, las cancillerías occidentales seguían rechazando el reconocimiento de determinadas fronteras “sensibles” como la línea Oder-Neisse entre Polonia y la República Democrática Alemana; su interés en una futura Conferencia de Seguridad residía en conseguir progresos en el ámbito de la seguridad militar y las cuestiones humanitarias -más específicamente, libertad de movimientos, información e ideas-, algo

¹²⁹ “Declaration by the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact States, Bucharest, July 6, 1966”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, op. cit., pp. 25-29; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 3-5.

¹³⁰ “Declaration by the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact States, Bucharest, July 6, 1966”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, op. cit., pp. 28-29; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 4-5.

¹³¹ BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe: analysis and basic documents*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 5

que en ese momento chocaba frontalmente con lo que los países del Pacto de Varsovia consideraban “injerencia en asuntos internos”¹³².

La existencia de una dicotomía del “palo y la zanahoria” en Bucarest –críticas a Estados Unidos y República Federal de Alemania, y llamamiento al diálogo al mismo tiempo- se debía a la necesidad de mantener el equilibrio interno del bloque comunista: Angela Romano apunta que el debate sobre la Declaración había sido largo y duro, especialmente por la oposición de Rumanía al fortalecimiento del mecanismo militar del Pacto de Varsovia que Moscú había pedido el año anterior; gracias al régimen comunista de Bucarest se introdujeron principios como el de no injerencia en asuntos internos, la retirada de tropas extranjeras y la disolución de alianzas militares. Con todos los problemas que estaba teniendo con China, Moscú prefirió no arriesgar a perder su esfera de influencia en la Europa del Este, plegándose a las presiones de la mayoría de las “democracias populares”¹³³. Fuera como fuese, las demandas de la Declaración de Bucarest, de naturaleza básicamente defensiva, irían contando con la progresiva aceptación de Occidente una vez que entrase en vías de solución definitiva la “cuestión alemana” - como veremos más adelante-. No sólo eso: el proceso conducente a la futura CSCE regresaba a su punto inicial: los fallidos proyectos de solución regional o parcial de la seguridad en el Viejo Continente cedieron el paso al planteamiento global de los tiempos del Plan Molotov, pero ahora desde una unánime defensa por parte del bloque del Este en su conjunto

Como era de prever, la Declaración de Bucarest no dio lugar a un inicio inmediato de la pretendida Conferencia de Seguridad Europea. Sin embargo, tras observar que la postura de Occidente no era de un frontal rechazo, los soviéticos llegaron a la conclusión de que era necesaria una gran campaña política para convencer a las sociedades y gobiernos de Europa occidental de la necesidad de llevar a cabo esta iniciativa¹³⁴. De esta forma, fiel a su tradición de utilizar de forma partidista el eslogan de la paz¹³⁵, Moscú movilizó a todas sus redes de influencia, tanto en el Este como en el Oeste, lanzando iniciativas como: el Comité Internacional para la Seguridad y Cooperación en

¹³² BLOED, Arie (ed.): *Op. cit.*, p. 5

¹³³ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 60.

¹³⁴ BÉKÉS, Csaba: “The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, 1961-1970”, *op. cit.*, p. 116.

¹³⁵ WETTIG, Gerhard: *Stalin and the Cold War in Europe. The emergence and development of East-West conflict, 1939-1953*, Plymouth (UK), Rowman & Littlefield Publishers, 2008, pp. 197-201.

Europa -ICSCE por sus siglas en inglés¹³⁶; la “Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europeas”, que celebraron en Viena en 1969 personalidades de la sociedad civil, y cuyo comunicado final hacía un llamamiento para convocar la reunión que solventase los problemas concernientes al continente en 1970 y estableciera una “paz duradera”¹³⁷; y propuestas de Conferencias de Seguridad para los Pueblos y los Sindicatos¹³⁸. Rumanía, ya dirigida por Nicolae Ceaucescu, pese a su disidencia en el seno del bloque socialista, no se quedó atrás y con el afán de mostrar su capacidad para jugar un papel determinante en este asunto, organizó el mismo año en Bucarest los “Coloquios sobre la Seguridad Europea”, un foro eminentemente académico y en los que también participaría España¹³⁹. Al mismo tiempo, el 25 de abril de 1967 los partidos comunistas europeos, reunidos en Karlovy Vary (Checoslovaquia), proponían la utilidad de firmar un tratado “sobre la renuncia al uso de la fuerza entre los Estados europeos”, mostrando su respaldo a la convocatoria de una conferencia sobre “seguridad y cooperación pacífica”¹⁴⁰. Desde este momento y hasta marzo de 1969, junto al Llamamiento de Budapest, las Declaraciones de Bucarest y Karlovy Vary fueron la base de su esfuerzo para difundir la necesidad de una conferencia de seguridad.

En el contexto de auge de la distensión, la OTAN comenzó a matizar su inicial postura de oposición frente a la petición de la Conferencia, especialmente por las dificultades que estaba encontrando ante el nuevo clima internacional de la distensión y que

¹³⁶ REY, Marie-Pierre: “The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance?”, *op. cit.*, p. 67.

¹³⁷ « Dépêche 402/EU de l’Ambassadeur de France en Autriche, François Leduc, à Son Excellence Monsieur Michel Debré, Ministre des Affaires Étrangères. Délégués à la conférence préparatoire de sécurité et coopération européenne. Vienne, le 23 mai 1969 », « Déclaration de Vienne. Conférence pour la Sécurité et la Coopération Européenne. 29-30 novembre – 1^{er} décembre 1969 », « Télégramme no. 940-942 de Leduc sur la Conférence de Sécurité Européenne. Vienne, le 2 novembre 1969 », « Appel à la Conférence pour la Sécurité et la Coopération Européennes. Vienne, 29-30 novembre – 1^{er} décembre 1969 », Archive du Ministère des Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité Européenne – Conférence de Vienne (19-20 avril 1969 et 29 novembre – 1^{er} décembre 1969), vol. 2035.

¹³⁸ « Dépêche d’Actualité 3/DA/EU de l’Ambassade de France en URSS. Projets parallèles de conférences européens des peuples et des syndicats. Moscou, le 27 janvier 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2034.

¹³⁹ « Télégramme no. 513-515 de Pelen. Colloques organisés en Roumanie sur la sécurité européenne. Bucarest, le 20 juin 1969 », « Dépêche 402/EU de l’Ambassadeur de France en Roumanie, Pierre Pelen, à Son Excellence Monsieur Maurice Schumann, Ministre des Affaires Étrangères. Colloque sur la Sécurité Européenne. Bucarest, le 5 juillet 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité Européenne – Colloques de Bucarest les 26 et 28 juin 1969, vol. 2035.

¹⁴⁰ “Statement by European Communist Parties, Karlovy Vary, Czechoslovakia, April 26, 1967”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, pp. 30-36; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 9; « Note de la Direction des Affaires Politiques-Sous-direction d’Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères) sur le Projet de Conférence des partis communistes européens sur la sécurité. Paris, le 13 février 1967 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2031.

enumera Rupérez: el general De Gaulle había ordenado la retirada de Francia de la estructura militar de la Alianza Atlántica; en el Congreso de los Estados Unidos comenzaban a oírse las primeras voces que pedían la reducción de tropas norteamericanas en Europa; los países miembros rechazaban de forma tajante aumentar sus presupuestos de defensa; y se especulaba con la posibilidad de que franceses y daneses anunciaran que abandonaban la OTAN con ocasión de su vigésimo aniversario -si bien la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968 frenó esas supuestas intenciones-¹⁴¹.

Así pues, se encargó al ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, Pierre Harmel, un informe para la renovación y adecuación de la OTAN ante los nuevos desafíos que planteaba el panorama internacional. Las conclusiones del trabajo, presentadas y aprobadas en un Consejo Ministerial de esta organización, reunido el 14 de diciembre de 1967 en Bruselas, acabaron siendo conocidas con el nombre de “Informe Harmel”, que devino en respuesta oficial de la OTAN a la Declaración de Bucarest del Pacto de Varsovia. En este documento se establecía un mensaje fundamental: la existencia de la Alianza Atlántica, como sistema de seguridad colectiva con una robusta fuerza militar, era totalmente complementaria con la búsqueda de la distensión. Harmel, a pesar de no aludir directamente a la petición de Conferencia de Seguridad Europea, señalaba que algunas cuestiones concretas necesitarían “una solución multilateral”; así, afirmaba que los aliados estaban analizando “medidas prácticas de control de armamentos, incluyendo la posibilidad de reducciones equilibradas de fuerzas”. El ministro de Exteriores belga también se mostraba de acuerdo en que las tres grandes potencias occidentales -Francia, Reino Unido y Estados Unidos- tenían “responsabilidades especiales en el frenado de la reunificación alemana y su relación con un arreglo europeo”. Finalmente, se ratificaba que la OTAN tenía un papel importante que desempeñar “en la promoción de la distensión y el reforzamiento de la paz”¹⁴². Por tanto, el Informe Harmel es un texto que, como señala Hanhimäki, podía ser visto como una “hoja de ruta” para un tipo de relación diferente entre Este y Oeste con el objetivo de responder a los desafíos de la OTAN en la década de 1960; en cierto sentido, ilustra, según este autor, la “multilateralización” de la distensión, la naturaleza flexible de la OTAN, el papel de liderazgo de

¹⁴¹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 58.

¹⁴² “Report by the North Atlantic Council on the Future Tasks of the Alliance (Harmel Report)”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, pp. 37-38.

Estados Unidos en la Alianza y su utilidad a la hora de integrar los distintos puntos de vista de Francia y la RFA¹⁴³.

La Alianza Atlántica realizó una serie de propuestas para ejecutar las propuestas del jefe de la diplomacia belga. La primera de ellas fue la “Declaración sobre Reducciones Mutuas y Equilibradas de Fuerzas”, adoptada por el Consejo Ministerial de la OTAN reunido en Reykjavik el 24 y 25 de junio de 1968. En la capital islandesa, los países de la Alianza Atlántica –a excepción de Francia, que se abstuvo- asumieron la doctrina de las reducciones equilibradas de fuerzas convencionales en Europa, con el objetivo de rebajar la tensión en el Viejo Continente sin causar una “desestabilización de la situación en Europa, manteniendo el equilibrio de fuerzas entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, y sin afectar a los intereses vitales de seguridad de todas las partes”¹⁴⁴. De esa forma, se evitaba dejar toda la iniciativa a los soviéticos sobre propuestas respecto a la seguridad en Europa, pero se reorientaba esta negociación hacia propuestas concretas, en vez de los principios generales que deseaban los países comunistas¹⁴⁵. El entonces ministro de Asuntos Exteriores de Alemania Occidental, Willy Brandt, abogó de hecho por que la reducción de tropas se iniciara allí donde era más necesaria: en Europa central, para lo cual también que contar “con la otra parte de Alemania”¹⁴⁶. La Declaración de Reykjavik hacía un llamamiento al bloque comunista a comenzar a tratar estas cuestiones en el plazo más breve posible¹⁴⁷. Por tanto, y a pesar de que aún quedaba mucho por hacer, en el espacio de tan sólo dos años se habían producido grandes progresos para la futura CSCE. Sin embargo, un aspecto había quedado manifiestamente claro: la OTAN y el Pacto de Varsovia se consolidaban como los actores principales en las discusiones Este-Oeste sobre los asuntos concernientes a la seguridad en Europa¹⁴⁸.

Por su parte, el verano de 1968 estuvo marcado por dos hechos excepcionales –y de distinta naturaleza-. Por un lado, la firma el 1 de julio por la inmensa mayoría de Estados de la comunidad internacional del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). A través del mismo se restringía la posesión de armas nucleares a los países que hubieran realizado un ensayo nuclear hasta 1967: Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Uni-

¹⁴³ HANHIMÄKI, Jussi M.: “Détente in Europe, 1962-1975”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II*, op. cit., p. 208.

¹⁴⁴ FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁵ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 676.

¹⁴⁶ BRANDT, Willy: *Memorias*, Madrid, Temas de Hoy, 1990, p. 196.

¹⁴⁷ “Communiqué and Declaration of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Reykjavik, June 25, 1968”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, op. cit., p. 39.

¹⁴⁸ FREEMAN, John: *Op. cit.*, p. 43.

do¹⁴⁹; Francia y China se unirían al mismo en 1992, si bien venían respetando las disposiciones del TNP desde su firma. El otro gran acontecimiento fue el final abrupto de la “Primavera de Praga” en Checoslovaquia. La invasión en agosto de dicho país centroeuropeo por parte de Estados miembros del Pacto de Varsovia –incluida la URSS–, invocando el principio de la “doctrina Breznev de soberanía limitada”¹⁵⁰, puso punto y final a la ola reformista del primer ministro Alexander Dubček¹⁵¹. Para Moscú, el régimen comunista checoslovaco había realizado una política que podía desembocar en una grave “desestabilización” de todo el bloque socialista europeo, especialmente por reconsiderar el papel predominante del Partido en el sistema político, por lo que había decidido intervenir en un país clave para su “glacis de seguridad”: Checoslovaquia, como “país del Este más al oeste” estaba en la región en la que, según Carlos Taibo, donde se producía directamente el “choque” con el bloque occidental¹⁵².

Aunque el final de la Primavera de Praga no hizo descarrillar el proceso conducente a la anhelada Conferencia de Seguridad Europea, sí fue un paso atrás en el camino. En primer lugar, hay consenso historiográfico en afirmar que la nula intervención de Occidente –sólo basada en condenas retóricas pero no plasmada en hechos no desencadenantes de consecuencias– era una vez más el reconocimiento factual de la existencia de un bloque comunista dominado por la URSS¹⁵³ y en una especie de lema motriz definido por Fontaine como “a cada uno, su doctrina Monroe”¹⁵⁴. Por supuesto, un enfrentamiento militar Este-Oeste por los sucesos de agosto de 1968 era inverosímil, puesto que ambas partes eran conscientes de la inmovilidad de las respectivas esferas de influencia en ambos lados del “telón de acero”: Breznev interpretó que la no injerencia occidental en la invasión de Checoslovaquia equivalía a considerar que las fronteras existentes en Europa eran “definitivas” y que había llegado el tiempo de hacer que esa situación *de*

¹⁴⁹ GAVIN, Francis J.: “Nuclear proliferation and non-proliferation”, LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II*, op. cit., pp. 409-411.

¹⁵⁰ JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 645.

¹⁵¹ LESAGE, Michel: *Op. cit.*, pp. 175-178; ČORNEJ, Petr y POKORNÝ, Jiří: *Historia breve de los países checos hasta el año 2004*, Praga, Práh, 2000, pp. 71-75; AGNEW, Hugh L.: *The Czechs and the lands of the Bohemian Crown*, Stanford, Stanford University Press, 2004, pp. 252-269; HEIMANN, Mary: *Czechoslovakia. The State that Failed*. New Haven (CT)-Londres, Yale University Press, 2011, pp. 211-277; WILLIAMS, Kieran: “Civil Resistance in Czechoslovakia: From Soviet Invasion to Velvet Revolution”, 1968-1989”, en ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy (eds.): *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 110-112.

¹⁵² TAIBO, Carlos: *Op. cit.*, p. 147.

¹⁵³ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 687.

¹⁵⁴ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la détente. 1962-1981*, París, Fayard, 1982, pp. 137-138.

facto pasase a ser *de iure* y estuviera plasmada en un acuerdo internacional fruto de su anhelada Conferencia de Seguridad Europea¹⁵⁵.

Sin embargo, y pese a no pasar de la mera condena retórica, la cuestión checoslovaca sí hizo aumentar la desconfianza occidental, justo en el momento en el que los países de la OTAN parecían dispuestos a hablar sobre el tema. Moscú había hecho trizas el acuerdo firmado en Bratislava unos días antes de la invasión, por el que se comprometía a respetar las fronteras y la soberanía de Checoslovaquia; por ende, los occidentales se cuestionaban qué confianza les podía merecer de nuevo la URSS a la hora de cumplir acuerdos internacionales¹⁵⁶ y de ahí que se tomaran nuevas precauciones frente al Este. No en vano, el secretario de Estado norteamericano, William P. Rogers, afirmó tajantemente que Washington no participaría en una conferencia que tuviera como efecto la ratificación o aceptación de la doctrina Breznev. Por tanto, la Primavera de Praga se acabó demostrando como fundamental en una doble dirección: el régimen soviético dejaba a las claras a Este y a Oeste que la distensión pasaba obligatoriamente e incondicionalmente por Moscú, y las cancillerías occidentales tomaron conciencia de lo que, al parecer, pretendían los soviéticos¹⁵⁷.

4. El Llamamiento de Budapest del Pacto de Varsovia y el Memorandum de Finlandia ofreciéndose como país anfitrión de la CSCE (1969-1970).

En la primavera de 1969, los problemas diplomáticos se multiplicaron para los soviéticos. El abrupto final de la Primavera de Praga había sido un grave paso atrás que le había valido a Moscú la condena –sólo diplomática- generalizada de Occidente - incluidos los partidos comunistas- y una importante brecha en su propio bloque. La Rumanía de Ceaucescu, que se movía –como afirman Martín de la Guardia y Pérez Sánchez- “entre la represión y el culto a la personalidad del líder comunista y la *insubordinación* en el Pacto de Varsovia”¹⁵⁸, criticó abiertamente la invasión; y la Albania de

¹⁵⁵ SAVRANSKAYA, Svetlana y TAUBMAN, William: “Soviet foreign policy, 1962-1975”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II, op. cit.*, p. 146.

¹⁵⁶ KEMP-WELCH, Anthony: “Eastern Europe: Stalinism to solidarity”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II, op. cit.*, p. 227.

¹⁵⁷ FEJTÖ, François: *Histoire des démocraties populaires*. 2, *op. cit.*, pp. 315-316.

¹⁵⁸ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Op. cit.*, pp. 145-150.

Enver Hoxha decidió abandonar el Pacto de Varsovia. Pero Moscú tenía otro frente abierto, esta vez más serio, y en Extremo Oriente.

Lo que Veiga, Ucelay Da Cal y Duarte han denominado “giro geoestratégico en Asia”¹⁵⁹ resulta fundamental para comprender el gran cambio de actitud de Moscú hacia Washington. Las relaciones entre la URSS y China eran tirantes desde que en el XX Congreso del PCUS, el entonces secretario general Nikita Krushev denunciase los crímenes de Stalin. El dictador chino Mao Tse-Tung lo había considerado una “traición” al socialismo, discordia doctrinal a la que se unieron posteriormente disputas territoriales: durante la invasión de Checoslovaquia, Pekín reaccionó enviando más tropas a la frontera chino-soviética para evitar una posible invasión del poderoso vecino; a ello había que unir el temor del régimen comunista chino a perder el control de provincias en el oeste del país que, durante la Revolución Cultural, prácticamente se habían hecho autónomas¹⁶⁰. En la primavera y el verano de 1969, el “frente asiático” volvió al primer plano con más fuerza que nunca cuando se produjeron varios choques armados entre tropas chinas y soviéticas a lo largo del río Usuri y en la frontera con Kazajstán, con la consiguiente tensión bélica y geoestratégica¹⁶¹. Moscú era consciente de que tenía que resolver cuanto antes el flanco que ahora creía más favorable y en el que, además, se sentía más fuerte: el europeo.

Breznev apostó por la carta de la diplomacia para conseguir al fin el reconocimiento definitivo por parte de Occidente de la legitimidad de su gobierno y la no injerencia externa en asuntos internos. De esa forma, el líder soviético ofrecía respetar la existencia de la OTAN, otorgando un papel de continuidad a la presencia de Estados Unidos en el Viejo Continente; a cambio, la URSS confiaba en que Washington y sus aliados sancionaran formal y definitivamente las fronteras de Europa centro-oriental surgidas tras la Segunda Guerra Mundial¹⁶². A ello no era ajeno, naturalmente, el objetivo de los dirigentes soviéticos de establecer una red de cooperación económica para la modernización de equipamientos y el desarrollo de los recursos tecnológicos e industriales para la URSS y sus Estados satélites¹⁶³. De esa forma, Moscú aceleró los contactos diplomáticos con Occidente para retomar la vieja idea de la Conferencia de Seguridad, añadiéndole el apartado de “Cooperación”, al que desde los países de la CEE y la OTAN se veía

¹⁵⁹ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, p. 219.

¹⁶⁰ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, p. 219.

¹⁶¹ HASLAM, Jonathan: *The Soviet Union and the politics of nuclear weapons in Europe, 1969-87. The problem of the SS-20*, Basingstoke, Macmillan, 1989, pp. 35-40.

¹⁶² GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, *op. cit.*, p. 197.

¹⁶³ FEJTÖ, François: *Histoire des démocraties populaires. 2*, *op. cit.*, p. 316.

con menos recelo. Sólo quedaba un paso: aparentar que la propuesta estaba más sustanciada que la de Bucarest de 1966 y que, de nuevo, era una medida propuesta conjuntamente por todos los Estados firmantes del Pacto de Varsovia.

El 17 de marzo de 1969 se reunía en Budapest el Comité Consultivo del Pacto de Varsovia, al máximo nivel. Estaban presentes todos los líderes de los países que componían el bloque socialista, incluido el proscrito Dubček, al que le quedan escasas semanas para ser reemplazado del cargo de secretario general del Partido Comunista Checoslovaco. Los húngaros llevaban desde 1967 intentando convencer al resto de miembros del Pacto de Varsovia de la necesidad de iniciar el diálogo con Alemania Occidental tras la mano tendido por su ministro de Exteriores, Willy Brandt, así como de dar un impulso a la propuesta de Conferencia de Seguridad; la aquiescencia de Polonia y de Alemania Oriental -dos países directamente afectados por la cuestión de las fronteras establecidas- y la aceptación por parte de los soviéticos de liderar el proceso fueron los desencadenantes de la reunión de Budapest¹⁶⁴. En la capital húngara el Pacto de Varsovia lanzó un “llamamiento a todos los países de Europa” para convocar una Conferencia que tratase los temas de seguridad en el Viejo Continente. Es lo que se conoce como el “Llamamiento de Budapest”, el que Jorge Fuentes denomina “detonador” de la Conferencia de Helsinki¹⁶⁵. El estilo del documento era muy diferente del de Bucarest de 1966:

“Los Estados miembros del Pacto de Varsovia (...) expresan el deseo de sus pueblos de vivir en paz y en un espíritu de buena vecindad con los otros pueblos europeos, así como su determinación de contribuir a la instauración en nuestro continente de una atmósfera de seguridad y de cooperación, dirigiendo un llamamiento a todos los Estados europeos e invitándoles a unir sus esfuerzos para reforzar la paz y la seguridad en Europa. (...) Los Estados participantes en la reunión consideran que es su deber, también en el futuro, hacer todo lo que está en sus manos para preservar a Europa del peligro de nuevos conflictos militares, para abrir la vía, sobre la base de una coexistencia pacífica, a una mayor cooperación entre todos los países europeos sea cual sea su sistema social. (...) Hace tres años, los Estados miembros del Pacto de Varsovia, durante el curso de su reunión en Bucarest, propusieron la convocatoria de una conferencia paneuropea con el objetivo de discutir las cuestiones concernientes a la seguridad europea y la cooperación pacífica. Los

¹⁶⁴ BÉKÉS, Csaba: “The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, 1961-1970”, *op. cit.*, p. 120.

¹⁶⁵ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, *op. cit.*, p. 19.

encuentros personales que han tenido lugar desde entonces demuestran que ningún Gobierno se opone a esa idea (...)

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los representantes de todos los Estados europeos no se han reunido ni una sola vez a pesar de la existencia de multitud de problemas que debían tratarse en una mesa de negociaciones (...) Un primer paso práctico hacia el reforzamiento de la seguridad europea sería la reunión lo más pronto posible de representantes de todos los países europeos interesados, con el fin de establecer de común acuerdo las modalidades de convocatoria de la Conferencia y el contenido de su orden del día. (...) Los Estados participantes en la reunión del Comité Consultivo Político hacen un llamamiento a la cooperación a todos los países europeos para convocar una conferencia paneuropea y crear las precondiciones necesarias que permitan el éxito de dicha conferencia y justificar las esperanzas que los pueblos tienen en ella”¹⁶⁶.

En relación con los comunicados anteriores, el Llamamiento de Budapest presentaba una novedad principal: por primera vez, no planteaba la cuestión de la “disolución de los bloques militares”, ni de la OTAN ni del Pacto de Varsovia. Pero, de partida, los intereses de los países del Este de cara a la propuesta Conferencia de Seguridad eran dispares. Los Estados nacionales tendían a la “multilateralización” de las relaciones de las democracias populares con la URSS -lo que los norteamericanos llamaban *balanced partnership*- con un claro objetivo: aprovecharse de la distensión para obtener una participación más efectiva en la elaboración de la política del Pacto de Varsovia y del COMECON. Sin embargo, Polonia, aunque firmó el Llamamiento de Budapest, lo vio insatisfactorio para sus intereses: el documento consideraba la inviolabilidad de la frontera Oder-Neisse como “un requisito fundamental para la seguridad en Europa”, pero no lo planteaba como una condición indispensable para convocar la futura Conferencia de Seguridad; además, no había referencias a la aceptación de dicha línea fronteriza, que era lo que pedía el régimen de Varsovia. Es por ello que en septiembre de 1969, los polacos presionaron al Kremlin con la presentación de un proyecto de “Tratado para la Seguridad y la Cooperación Europea”, el cual fue rechazado por la URSS. Polonia decidió entonces preparar un memorándum en el que insistía que cualquier acuerdo sobre la renuncia al uso de la fuerza en el que participase la RFA sin reconocer la frontera Oder-Neisse era “insuficiente” para aumentar la seguridad en Europa; y si bien los soviéticos

¹⁶⁶ “Appeal by the Warsaw Pact Nations to All European Countries, Budapest, March 17, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986, op. cit.*, pp. 40-42; “Appel adressé aux pays européens par les États membres du Traité de Varsovie. 1969”, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

acabaron aceptando las proposiciones de Varsovia, el régimen polaco no terminó de estar satisfecho¹⁶⁷.

Occidente vio con cierto escepticismo la propuesta del Pacto de Varsovia en el Llamamiento de Budapest: estaba muy reciente el recuerdo del abrupto final de la Primavera de Praga el año anterior. Las invitaciones comunistas a renunciar al uso de la fuerza, o a las alusiones a la independencia y soberanía de los Estados fueron recibidas con un enorme recelo en las cancillerías occidentales, al tenor de los acontecimientos. Sin embargo, desde la OTAN se decidió responder al bloque comunista. Así, el 11 de abril de 1969 la reunión, a nivel de ministros, del Consejo del Atlántico Norte, que tuvo lugar en Washington y que conmemoraba el vigésimo aniversario de la organización, respondía –aunque sin citarlo– al Llamamiento de Budapest:

“A pesar del importante retroceso para las esperanzas de mejora en las relaciones Este-Oeste como resultado de la intervención soviética en Checoslovaquia, los ministros aseguraron en noviembre del 68 que unas relaciones seguras, pacíficas y mutuamente ventajosas entre el Este y el Oeste seguían siendo el objetivo principal de los aliados. En esta sesión han reafirmado que la intención de sus Gobiernos era la de continuar la búsqueda de un progreso real hacia este objetivo a través de contactos y la de explorar todas las iniciativas apropiadas para la apertura de negociaciones.

*Teniendo especialmente en cuenta la situación en Europa del Este, los Gobiernos de los Estados miembros recuerdan que cualquier mejora duradera en las relaciones internacionales pasa por el pleno respeto de los principios de la independencia e integridad territorial de los Estados, la no interferencia en sus asuntos internos, el derecho de cada pueblo a organizar su propio futuro y la obligación de abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza”*¹⁶⁸.

El comunicado contenía menciones explícitas a la cuestión de Alemania, pidiendo “una solución pacífica (...) sobre la libre decisión del pueblo alemán”, así como alusiones directas al problema de Berlín: “los obstáculos recientemente aparecidos en la libertad de accesos a Berlín no pueden ser aceptados”; también había menciones a la reducción de fuerzas militares y a la “disuasión convencional y nuclear creíble”. Asimismo,

¹⁶⁷ JARZĄBEK, Wanda: “Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities”, *op. cit.*, pp. 147-149.

¹⁶⁸ “Communiqué of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Washington, April 11, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, p. 43.

se dejaba muy claro que en la mesa de negociaciones de la futura Conferencia debían estar presentes “todos los gobiernos cuya participación era necesaria para completar un arreglo político en Europa”, en referencia indirecta a Estados Unidos y Canadá¹⁶⁹. La participación de ambos países norteamericanos en una Conferencia de Seguridad sobre Europa, aún a riesgo de ser calificados de *outsiders*, residía en la solidaridad trasatlántica, que sostenía que Washington y Ottawa habían demostrado un interés vital para garantizar en la seguridad europea con la permanencia de tropas de ambos países en el Viejo Continente tras la Segunda Guerra Mundial¹⁷⁰. Con este comunicado, y pese a la invasión de Checoslovaquia, los aliados europeos mostraron su disposición a prestar atención al Llamamiento de Budapest: veían “plausible” la idea de una Conferencia paneuropea; sin embargo, ponían dos “líneas rojas”: tenía que ser cuidadosamente preparada y Estados Unidos y Canadá también debían participar, por su implicación en la seguridad europea¹⁷¹; por el contrario, la Administración Nixon, pese a dar su apoyo a la nota de la OTAN, catalogaba la propuesta del Pacto de Varsovia como “mera propaganda” y prefería negociaciones concretas sobre temas concretos¹⁷².

Tras el Llamamiento de Budapest, la cuestión sobre la Conferencia de Seguridad Europea entró de lleno en la agenda exterior de todos los países europeos, fueran occidentales, no-alineados o neutrales. Los países europeos de la OTAN, siguiendo la decisión acordada en la Cumbre de Washington y sin abandonar la solidaridad trasatlántica, profundizaron en los contactos bilaterales con los países del Pacto de Varsovia¹⁷³. Los regímenes comunistas se lanzaron a intentar convencer al resto de países del Viejo Continente para que aceptasen la reunión de una Conferencia de Seguridad. Y lo hicieron, normalmente, a través de tres vías: visitas oficiales y reuniones bilaterales; cauces bilaterales parlamentarios -la Asamblea Popular de Bulgaria, por ejemplo, realizó labores de “diplomacia parlamentaria” en nombre del Pacto de Varsovia con las cámaras occidentales-; y, sobre todo, a través de los encuentros del embajador soviético en Naciones Unidas, Lev Mendelevich, con sus colegas en la organización multilateral más impor-

¹⁶⁹ “Communiqué of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Washington, April 11, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷⁰ MORGAN, Michael Cotey: “North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁷¹ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 71.

¹⁷² MORGAN, Michael Cotey: “North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act”, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹⁷³ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 73.

tante del mundo¹⁷⁴, algo que también se hizo con España, como se verá en el próximo capítulo.

El año 1969 se convirtió en el punto de inflexión del proceso que desemboca en Helsinki. No sólo por el Llamamiento de Budapest y la disposición de los países de la OTAN a sentarse a negociar, sino también por la relajación del contexto internacional y, sobre todo, europeo. Empezaba a cobrar una nueva dimensión un proceso que Gaddis bautiza como “esfuerzo cooperativo de las grandes potencias para revertir el desgaste de ambas en el resto del mundo, pero también para recuperar la ventaja en la Guerra Fría”¹⁷⁵. Y esa redimensión se dio gracias a dos factores fundamentales. En primer lugar, el resquebrajamiento en los años sesenta de unos bloques cuya unidad hasta entonces parecía indisoluble¹⁷⁶. Por ejemplo, Washington se estaba desangrando en Vietnam y Moscú había tenido que controlar el “conato de rebelión” checoslovaco, sin perder de vista el problema chino. La elección de Richard Nixon en noviembre de 1968 también traía consigo un giro en la política exterior de Estados Unidos, con el objetivo de iniciar un diálogo a gran escala con la URSS pero también con la República Popular China; además, en enero de 1969 también comenzaban las conversaciones de París entre Estados Unidos, Vietnam del Norte, Vietnam del Sur y el Frente de Liberación Nacional para resolver el conflicto vietnamita, a pesar de que las operaciones militares continuaban, al menos cuatro años más, en la antigua Indochina.

En segundo lugar, y en lo que concierne a Europa, 1969 fue, sobre todo, el año de la ejecución inicial de la *Ostpolitik*, la “política al Este” auspiciada por el hasta entonces vicescanciller y ministro de Asuntos Exteriores de la RFA, Willy Brandt¹⁷⁷. Tras haber formado parte del gobierno de *Große Koalition* entre la CDU y el SPD, presidido por Kurt Georg Kiesinger, tras las elecciones de 1969 Brandt consiguió formar mayoría parlamentaria con los liberales del FDP en el Bundestag y fue investido jefe del Gobierno de Bonn. Así, desde su puesto de canciller, el líder socialdemócrata aplicaría la política que, teorizada por su consejero principal, Egon Bahr¹⁷⁸, había comenzado a emprender desde la jefatura de la diplomacia germano-occidental con el objetivo primordial de normalizar las relaciones de Occidente, y en especial de su propio país, con el

¹⁷⁴ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, op. cit., p. 20.

¹⁷⁵ GADDIS, John Lewis: “Grand strategies in the Cold War”, op. cit., p. 14.

¹⁷⁶ HANHIMÄKI, Jussi M.: “Détente in Europe, 1962-1975”, op. cit., p. 207.

¹⁷⁷ STOKŁOSA, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik, 1945-1990*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht Verlag, 2011, pp. 150-154.

¹⁷⁸ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 693.

bloque comunista. Una estrategia sobre la que hablaremos más adelante, pero que resultaría decisiva para la futura CSCE.

Las reacciones al Llamamiento de Budapest habían sido heterogéneas. La actitud de Estados Unidos y de la OTAN como organización había estado marcada por la sospecha y por una desconfianza casi constante; otros países como Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Noruega, habían adoptado la posición de “iremos si se organiza”; Italia, Alemania Occidental, Reino Unido y Francia defendían “ver, discutir y si prospera, participar”; y finalmente, Bélgica, los neutrales Finlandia, Austria y Suiza –y también España– habían mostrado su acuerdo a la propuesta del bloque socialista del Este sin reservas¹⁷⁹. Antes del inicio de las negociaciones SALT y la llegada a la Cancillería de la RFA de Willy Brandt, el primer gran impulso para la futura Conferencia provino de Finlandia, un país cuya capital, Helsinki, quedaría unida para siempre a la historia de la CSCE y todo el proceso consiguiente.

En los años sesenta, la política exterior de Finlandia cambió de una mera perspectiva nórdica a una más amplia y europea, siempre manteniendo una activa neutralidad que era percibida como un instrumento para lograr mantener su soberanía frente al poderoso vecino soviético¹⁸⁰. El 5 de mayo de 1969, el Gobierno finlandés envió un primer Memorandum sobre la CSCE a los embajadores de todos los países europeos, la URSS, Estados Unidos y Canadá acreditados en Helsinki. Finlandia recordaba el Llamamiento de Budapest por el Pacto de Varsovia y mostraba su acuerdo en la convocatoria de una Conferencia de Seguridad, sin condiciones previas, con participación de todos los Estados. El Ejecutivo de Helsinki no quería emitir una mera respuesta al Llamamiento de Budapest, sino que quería plantear sus propias sugerencias¹⁸¹. Para justificar por qué quería hacer visible su opinión y evitar la percepción de un presunto seguidismo de la URSS calase, el Memorandum finlandés comenzaba afirmando:

¹⁷⁹ FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁰ JUSSILA, Osmo, HENTILÄ, Seppo y NEVAKIVI, Jukka: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, pp. 347-354, 376-384.

¹⁸¹ REIMAA, Markku: *Helsinki Catch. European Security Accords 1975*, Helsinki, Edita Publishing, 2008, p. 21.

*“Finlandia tiene buenas relaciones con todos los países que se han interesado en la seguridad europea, y su actitud imparcial hacia el problema más vital de la seguridad europea, la cuestión alemana, ha sido apreciada por los diferentes países interesados”*¹⁸².

Muchos países occidentales -e incluso algunos neutrales- habían creído que los finlandeses estaban actuando en nombre de la URSS, que quería romper desesperadamente la falta de interlocución con Occidente acaecida tras la invasión de Checoslovaquia en 1968. No en vano, la iniciativa de Helsinki se dio tras una reunión del embajador soviético, Antoni Kovalev, con el presidente finlandés, Urho Kekkonen, a inicios de 1969¹⁸³. Fuera como fuese, la iniciativa finlandesa contenía tres importantes novedades respecto a la Declaración de Bucarest y el Llamamiento de Budapest: en primer lugar, había invitado a Estados Unidos y Canadá -la gran reivindicación occidental- así como a los delegados de las dos Alemanias en Helsinki -ambas estaban representadas en la capital finlandesa por sendas delegaciones comerciales, no por Embajadas, pues Finlandia había mantenido siempre, y hasta el establecimiento de relaciones diplomáticas, una política de una rigurosa y ejemplar igualdad de relaciones con la RFA y la RDA¹⁸⁴-. En segundo lugar, el Ejecutivo del presidente Urho Kekkonen planteaba una Conferencia de Seguridad organizada en torno a tres fases: preparación basada en contactos bilaterales, preparación multilateral y conferencia en *sensu stricto*. Por último, Finlandia, esgrimiendo sus “cordiales relaciones” con ambos bloques, se mostraba “dispuesta” a acoger en su país la Conferencia y las conversaciones preparatorias “siempre y cuando los Gobiernos afectados lo consideren oportuno”¹⁸⁵.

Con esta iniciativa, el Ejecutivo finlandés pretendía obtener el papel de promotor clave de la distensión, utilizando su “posición especial” en la Guerra Fría, para mediar entre Este y Oeste. El país nórdico estaba en la esfera soviética y su seguridad dependía de la buena voluntad del régimen de Moscú; pero por otra parte, era también una democracia liberal pluralista y de corte capitalista. Aunque no pretendía ejercer de árbitro en ningún momento, sí mostró su intención de ofrecer sus “buenos oficios” para mitigar la

¹⁸² “Note from the Government of Finland to the Governments of all European countries, the United States, and Canada. Helsinki, May 6, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, op. cit., p. 46.

¹⁸³ NUENLIST, Christian: “Expanding the East-West Dialog Beyond the Bloc Division. The Neutrals as Negotiators and Mediators, 1969-75”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian. (eds.), *Origins of the European Security System*, op. cit., p. 202.

¹⁸⁴ REIMAA, Markku: *Op. cit.*, pp. 34-39.

¹⁸⁵ “Note from the Government of Finland to the Governments of all European countries, the United States, and Canada. Helsinki, May 6, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, op. cit., p. 46.

confrontación Este-Oeste, convencido de que ello reforzaría su política de neutralidad¹⁸⁶. De hecho, cuando se explicó a embajadores y demás jefes de misión en Helsinki los motivos de la iniciativa finlandesa, la mayor parte de éstos destacaron que el Memorándum del Gobierno Kekkonen evitaría la proliferación de otras muchas propuestas que podrían llegar a convertirse en materia de disputa entre superpotencias¹⁸⁷. Justo después, el Ejecutivo finlandés designó a un embajador itinerante, Ralph Enckell, para llevar a cabo entre 1970 y 1971 una ronda previa de contactos con los treinta y cuatro eventuales países participantes¹⁸⁸.

El Pacto de Varsovia fue el que primero respondió al Memorándum finlandés. Ello lo hizo a través del comunicado final de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Praga el 31 de octubre de 1969. Los países socialistas, reunidos en la capital checoslovaca, mostraban su conformidad en que la Conferencia tuviera lugar en Helsinki en la primera mitad de 1970. El comunicado tenía dos anexos, proyectos de declaración sobre los temas presentados. En ambos documentos se pedía “reconocer y respetar sin distinción la integridad territorial de todos los Estados europeos y sus fronteras existentes”, así como “tomar todas las medidas que se requieran para eliminar los obstáculos que entorpecen actualmente la realización de la cooperación económica, técnica, etc.”¹⁸⁹. El Gobierno finlandés reaccionó enseguida para mostrar su satisfacción por el interés y apoyo mostrado por los países socialistas a la propuesta realizada por Helsinki unos meses antes¹⁹⁰.

Mientras la OTAN guardaba silencio, el 24 de noviembre de 1970, Finlandia emitió un nuevo memorándum, afirmando que, desde su punto de vista, había llegado el momento de iniciar lo más pronto posible unas “consultas multilaterales”, por ejemplo, a través de los “jefes de misión” acreditados en Helsinki –en el mismo término estaban

¹⁸⁶ NUENLIST, Christian: “Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-75”, *op. cit.*, p. 203.

¹⁸⁷ REIMAA, Markku: *Op. cit.*, p. 21.

¹⁸⁸ « Dépêche n° 7/DA-EU d'Actualité de l'Ambassade de France en Finlande pour Diplomatie Paris - Direction des Affaires Politiques-Europe, sur la sécurité européenne et la mission de M. Ralph Enckell. Helsinki, le 6 mars 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales. CSCE : Finlande, vol. 2032; REIMAA, Markku: *Op. cit.*, pp. 31-34.

¹⁸⁹ « Déclaration adoptée à la Consultation des Ministres des Affaires Étrangères des États membres du Traité de Varsovie. 31 octobre 1969 », « Télégramme nr. 1619 de Lallouette sur la Conférence sur la Sécurité Européenne. Prague, le 1^{er} novembre 1969 » AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité Européenne – Appel de Prague (30-31 octobre 1969), vol. 2035.

¹⁹⁰ “Communiqué of Government of Finland on Conference on European Security. Helsinki, 1st November 1969”, « Télégramme 246 de Rémy. Conférence sur la Sécurité Européenne. Helsinki, le 3 novembre 1969 ». AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité Européenne – Appel de Prague (30-31 octobre 1969), vol. 2035.

englobados embajadores y representantes de las dos Alemanias- y que fueran conducentes a organizar la conferencia de seguridad”¹⁹¹. OTAN y Pacto de Varsovia, como veremos a continuación, entrarían a partir de entonces en la “diplomacia de los comunicados”.

5. “La diplomacia de los comunicados” entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (1969-1971).

La razón por la cual hubo casi tres años de diferencia entre el Llamamiento de Budapest, el Memorándum de Finlandia y el inicio de las Consultas Previas de Helsinki es que Occidente planteó que, antes de convocar una Conferencia sobre la Seguridad en Europa era necesario resolver la mayor parte de los problemas que sufría el continente. Fue lo que se dio en conocer como la “teoría del *linkage*”: los países miembros de la OTAN sólo acudirían a la futura CSCE: si se daba un resultado satisfactorio de las negociaciones bilaterales entre la RFA, la URSS y otros países del Este¹⁹²; si se firmaban dos acuerdos que derivarían de la *Ostpolitik*, especialmente uno cuatripartito sobre Berlín y otro sobre las relaciones interalemanas; y, sobre todo, si la URSS se comprometía a participar en las negociaciones para la reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales (MBFR), que tuvieran en cuenta la asimetría a favor del Pacto de Varsovia en ese ámbito¹⁹³. La forja de este *linkage* se justificaba en los siguientes términos. Se consideraba a la CSCE como una “conferencia sobre seguridad en Europa”, y en cierto sentido la formulación era apropiada. Pero la URSS siempre había mantenido que los problemas básicos de seguridad eran más políticos que militares; por el contrario, Estados Unidos y la OTAN defendían que, aunque había una dimensión política impor-

¹⁹¹ « Télégramme au départ – Circulaire no. 373, de la Direction d’Affaires Politiques – Ministère des Affaires Étrangères. Paris, le 24 novembre 1970 », « Aide-Mémoire du Gouvernement finlandais remis au Département le 25 novembre ». AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne – Mémorandum du Gouvernement finlandais du 24 novembre 1970, vol. 2036; REIMAA, Markku: *Op. cit.*, p. 34.

¹⁹² RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 69.

¹⁹³ HERACLIDES, Alexis: *Security and co-operation in Europe: the Human Dimension, 1972-1992*, Londres, Frank Cass, 1993, p. 5; FREEMAN, John: *Op. cit.*, p. 5; KIENINGER, Stephan: “Transformation of Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, pp. 67-82.

tante para la seguridad, siempre y cuando existiera una relación de adversarios, también había una reseñable trascendencia de lo militar¹⁹⁴.

Washington fue el principal impulsor del *linkage*: una vez superado el rechazo inicial, la Administración Nixon acabó considerando la CSCE como un *quid pro quo*; una concesión a la URSS para que, dado el estatus de superpotencias de ambas, las negociaciones sobre cuestiones geopolíticas y temas de desarme militar pudieran tratarse en otros foros aparte como las conversaciones MBFR, un foro de mayor sustancia política¹⁹⁵. ¿Por qué Estados Unidos cedió y aceptó la CSCE? Los europeos occidentales, que actuaban de forma coordinada, también vinculaban seguridad con el respeto a los Derechos Humanos –la conocida como “dimensión humana de la seguridad”– y pedían que ello quedase reflejado en un marco institucionalizado, como prometía ser la futura CSCE¹⁹⁶. Ante esta actitud, Washington tenía dos opciones: o seguir a sus aliados europeos, o adoptar una postura obstruccionista, lo cual hubiera minado todavía más su influencia sobre el Viejo Continente. Kissinger tuvo que hacer de la necesidad virtud, ceder a las pretensiones de los europeos occidentales y aceptar la CSCE y la “dimensión humana” de la seguridad, aunque en sus negociaciones bilaterales con Moscú ésta pasase completamente desapercibida¹⁹⁷; no en vano, le dejaría el protagonismo en este terreno a sus aliados de OTAN¹⁹⁸. Igualmente, la Casa Blanca veía receptividad en el Kremlin: si Washington aceptaba la CSCE, era altamente probable que Moscú reconociera la presencia política y militar norteamericana en Europa¹⁹⁹. El único país de la OTAN que se desmarcó del *linkage* fue Francia: París no firmó la Declaración de Reykjavik sobre las MBFR, no consideraba un “sí” soviético a dichas conversaciones sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas como una condición indispensable para la celebración de la CSCE y se oponía rotundamente a que la futura reunión de seguridad en Europa fuera una negociación “bloque a bloque” que tratase temas únicamente militares; el embaja-

¹⁹⁴ GARTHOFF, Raymond L.: *Op. cit.*, p. 533; HAFTENDORN, Helga: “The link between CSCE and MBFR. Two sprouts from one bulb”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, pp. 237-244.

¹⁹⁵ MORGAN, Michael Cotey: “North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act”, *op. cit.*, p. 26; MASTNY, Vojtech: *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and documentation*, Durham, Duke University Press, 1986, p. 4.

¹⁹⁶ MASTNY, Vojtech: *Helsinki, Human Rights and European Security*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹⁷ SURI, Jeremi: “Henry Kissinger and the reconceptualization of European security, 1969-75”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, pp. 46-64.

¹⁹⁸ RICHMOND, Yale: *Practising Public Diplomacy: A Cold War Oddissey*, Oxford-Nueva York, Berg-hahn Books, 2008, p. 155.

¹⁹⁹ REIMAA, Markku: *Op. cit.*, p. 45.

dor Jacques Andréani justifica esta oposición del país galo al *linkage* por su no pertenencia a la estructura militar de la OTAN²⁰⁰.

Por tanto, tras el Memorándum finlandés y la respuesta positiva del Pacto de Varsovia en el otoño de 1969, la iniciativa caía ahora del lado occidental que, además, se iba a centrar en cuestiones más específicas en las negociaciones previas, tales como fechas, participación, orden del día, requisitos previos, etc. No se podía ignorar que veintiocho de los treinta y cuatro países invitados por Finlandia habían ido respondiendo favorablemente al memorándum de Helsinki –entre ellos España, que fue, además, el primero en hacerlo por escrito-. Occidente –y también los países neutrales y no alineados- habían preferido valorar positivamente la iniciativa de Finlandia antes que analizar en detalle la declaración de Budapest²⁰¹. A partir de entonces, la convocatoria de una Conferencia de Seguridad Europea se convertiría en el tema principal de la diplomacia internacional concerniente al Viejo Continente.

La OTAN desarrolló sus propuestas sobre el orden del día de la futura Conferencia a lo largo de dos años y medio, en los encuentros de Bruselas -4 y 5 de diciembre de 1969-, Roma -26 y 27 de mayo de 1970- y Bonn -30 y 31 de mayo de 1972-. En el primer encuentro, en la capital belga los aliados publicaron la “Declaración sobre las relaciones Este-Oeste”, en la que aludían por vez primera de forma explícita a la “pronta celebración” de una Conferencia de Seguridad Europea y manifestaban de nuevo su firmeza en exigir la participación de Estados Unidos y Canadá en la misma. Asimismo, se ponían sobre la mesa una serie de cuestiones que se deberían tratar en la susodicha Conferencia: control de armas y desarme, el problema alemán, y el aumento de intercambios entre ambos bloques en los terrenos económico, técnico y cultural, así como la libre circulación de información, ideas y personas²⁰²; en esta última condición, como señala Alexis Heraclides, se encuentra la semilla de la “dimensión humana” como elemento esencial de la futura CSCE²⁰³.

El Consejo de la OTAN en Roma en 1970, fue el primer encuentro centrado exclusivamente en la respuesta específica y detallada que la Alianza Atlántica iba a dar a la iniciativa del bloque comunista para convocar una Conferencia de Seguridad Europea. El comunicado de la reunión contenía multitud de elementos nuevos y positivos, tales

²⁰⁰ ANDRÉANI, Jacques: *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, París, Odile Jacob, 1995, p. 56.

²⁰¹ REIMAA, Markku: *Op. cit.*, pp. 26-28.

²⁰² “Communiqué and Declaration of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Brussels, December 5, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, *op. cit.*, pp. 47-49; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 32, 34-35.

²⁰³ HERACLIDES, Alexis: *Op. cit.*, p. 4.

como afirmar que el objetivo de los contactos Este-Oeste era “explorar *cuándo* (sic) sería posible convocar una conferencia o una serie de conferencias sobre la seguridad y la cooperación europeas”. También se afirmaba que, con las condiciones ya planteadas, los países de la OTAN consideraban que era posible iniciar conversaciones multilaterales sobre el tema²⁰⁴. La Alianza Atlántica ponía sobre la mesa que en el Orden del Día de la futura CSCE se debían tratar, bajo su punto de vista, una serie de determinados asuntos. El ámbito de la Seguridad debería estar marcado por los Principios que debían regir las relaciones entre los Estados:

- En el ámbito de la seguridad:
 - Igualdad soberana, independencia política e integridad territorial de todos los Estados europeos.
 - No injerencia y no intervención en asuntos internos de otro Estado, independientemente de su sistema político o social.
 - Derecho de cada pueblo de cada Estado europeo a configurar sus propios destinos libres de presión exterior.
 - Ciertos aspectos militares como medidas para reforzar la confianza, como notificación previa de movimientos y maniobras militares, intercambio de observadores en maniobras y posiblemente, establecimiento de puestos de observación.
- Contactos más libres entre las personas, las informaciones y las ideas y relaciones culturales.
- Cooperación en los terrenos de la economía, ciencia pura y aplicada y tecnología.
- Cooperación para la mejora del medio ambiente²⁰⁵.

Por otra parte, el Pacto de Varsovia, aparte de apoyar el Memorándum finlandés de 1969, también entró también en la “diplomacia de los comunicados” con Occidente. Los países comunistas incidían en dos cuestiones básicas: tildar de “improcedente” por parte de las cancillerías occidentales supeditar la celebración de la Conferencia de Seguridad a unas exigencias previas, y la existencia de unas condiciones objetivas para comenzar la reunión lo antes posible. En un nuevo encuentro que tuvo lugar en Budapest en junio de 1970, los países europeos bajo la órbita de Moscú dieron su “visto bueno” definitivo a la participación de Estados Unidos y Canadá en la Conferencia de Seguridad. Breznev

²⁰⁴ FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 58-59.

²⁰⁵ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 69-70.

se había percatado de la importancia que tenía que Washington estuviese en dicha reunión: si se alcanzaba un acuerdo, el mismo simbolizaría la aceptación del *statu quo* de la posguerra por parte de Estados Unidos y así podía ser vendido como el “tratado de paz” que no había podido firmarse tras el final de la Segunda Guerra Mundial²⁰⁶. De Budapest II salió un nuevo memorándum, que el Gobierno húngaro envió a continuación a todos los Estados que en 1969 habían respondido afirmativamente al Llamamiento de Budapest. En dicho texto, el Pacto de Varsovia ponía sobre la mesa tres puntos del orden del día:

- Renuncia al uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados de Europa.
- Expansión del comercio, lazos económicos, científicos y culturales sobre una base de igualdad y dirigidos al desarrollo de la cooperación política entre los Estados europeos.
- Creación de un organismo para las cuestiones de la seguridad y la cooperación en Europa que en la siguiente reunión, en Praga, se propondrá como “permanente” y que constituiría la principal novedad respecto a lo comunicado hasta ese momento por el bloque comunista²⁰⁷.

Incluso, el Gobierno de Rumanía –fiel a su estilo– emitió su propio memorándum, en el que proponía a todos los países europeos –incluidas las dos Alemanias, pero dejando fuera a Estados Unidos y Canadá– la celebración en Bucarest de una “conferencia preparatoria”, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, sobre la seguridad europea. La reunión, que no tendría un orden del día establecido, sería el marco apropiado para que los países europeos participasen en un intercambio de puntos de vista sobre la solución de los problemas vinculados a la organización de la conferencia europea; eso sí, no se trataría en ella ningún problema “de fondo”. El régimen de Ceacescu, aunque emitía este memorándum casi un año después del de Finlandia, y proponía que Bucarest fuera la sede de las consultas previas, quiso aclarar en todo momento que su propósito no era oponerse a la propuesta de Helsinki, sino, afirmaba todo lo contrario: buscaba “complementarla y apoyarla”. Rumanía presentó esta iniciativa en solitario, sin consultar con

²⁰⁶ LEFFLER, Melvyn P.: *La guerra después de la guerra*, op. cit., pp. 307-308.

²⁰⁷ « Télégramme au départ – Circulaire no. 241, de la Direction d’Affaires Politiques, Sous-Direction d’Europe Orientale – Ministère des Affaires Étrangères. Adresse à Budapest. Paris, le 27 juin 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne – Pacte de Varsovie, Réunion à Budapest les 21 et 22 juin 1970, Mémorandum, vol. 2036; RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 70-71 ; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 67-68.

el resto de países del Pacto de Varsovia, argumentando su preocupación respecto a su propia seguridad, más todavía después de la invasión de Checoslovaquia en 1968²⁰⁸.

El 26 de enero de 1972, el Pacto de Varsovia aceptaba en una nueva reunión en Praga participar en unas consultas previas y preparatorias para la Conferencia, y por primera vez, de forma explícita abría la puerta “aunque con reservas” al *linkage* CSCE-MBFR planteado por Occidente²⁰⁹. Los países comunistas también proponían en el comunicado final de este encuentro la creación de un “sistema de compromisos que impida el uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones mutuas entre los Estados de Europa” y el “reconocimiento y aplicación prácticos y generales de los siguientes principios básicos de la seguridad europea y de las relaciones entre los Estados europeos”:

- Inviolabilidad de las fronteras.
- Coexistencia pacífica.
- Renuncia al uso de la fuerza.
- Establecer las bases para unas relaciones de buena vecindad y cooperación en el interés de la paz:
 - Independencia y soberanía nacional.
 - Igualdad entre Estados.
 - No injerencia en asuntos internos.
- Relaciones mutuamente ventajosas entre los Estados.
- Desarme.
- Apoyo a las Naciones Unidas²¹⁰.

Por tanto, encontramos en la “diplomacia de los comunicados” importantes divergencias entre bloques en las materias más destacadas; por el contrario, sí había más sintonía en cuestiones secundarias, como cooperación económica y científico-tecnológica, y protección del medio ambiente. Quedaban tres escollos fundamentales para el inicio de las Consultas Previas de Helsinki: el control de la carrera armamentística nuclear, el problema alemán y la reducción de fuerzas, estos dos últimos relacionados con el *linkage* exigido por la OTAN.

²⁰⁸ « Télégramme au départ. Direction des Affaires Politiques, Sous-direction d'Europe orientale - Ministère des Affaires Étrangères. Proposition roumaine de réunion à Bucarest d'une conférence préparatoire à la Conférence de sécurité européenne. Paris, le 12 mars 1970 ». AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Roumaine - CSCE, vol. 2033.

²⁰⁹ GARTHOFF, Raymond L.: *Op. cit.*, p. 134; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 154.

²¹⁰ « Télégramme à l'arrivée nr. 89. Ambassade de France en Tchécoslovaquie. Réunion du Comité Consultatif Politique du Pacte de Varsovie : Déclaration sur la Paix, la Sécurité et la Coopération en Europe. Prague, le 27 janvier 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923; RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 71.

6. La teoría del *linkage*. La *Ostpolitik* de Willy Brandt y los tratados ABM y SALT I, últimos hitos en el camino a la CSCE (1970-1972).

Una de las reticencias de Occidente a aceptar la posibilidad de convocar una Conferencia de Seguridad Europea fueron sus sospechas de que, además de para consolidar la ordenación territorial europea surgida de Yalta y Potsdam, Moscú pretendía utilizar la CSCE para intentar “expulsar” a Estados Unidos de Europa, impedir el anclaje atlantista de Alemania Occidental y debilitar la Comunidad Económica Europea echando abajo una posible integración política de Europa occidental²¹¹. No en vano, un artículo publicado en *Pravda* en julio de 1970 venía a mostrar el diseño subyacente y utópico sobre qué política europea concreta buscaba la URSS: una “Europa fuerte”, donde los países occidentales del continente abandonarían la cooperación atlántica que les unía a la “explotación americana” y formarían junto a Europa del Este y la URSS “una entidad económica y política de una potencia superior a Estados Unidos”²¹².

Siguiendo a Hanhimäki, el epicentro de la distensión se desarrolló en Europa y, precisamente, la relajación de las tensiones Este-Oeste en el Viejo Continente fue el resultado del desafío europeo a los excesos de la bipolaridad²¹³. Precisamente por ello, los países miembros de la Comunidad Europea crearon en la Cumbre de La Haya de 1969 la Cooperación Política Europea (CPE)²¹⁴. Sin romper la solidaridad trasatlántica –prácticamente todos los socios comunitarios pertenecían a la OTAN-, los países de la Comunidad Europea, en especial Francia y República Federal de Alemania, tenían unos intereses comunes de cara al proceso de Helsinki y al diálogo Este-Oeste. La Comunidad Europea era la mayor potencia comercial del mundo y tenía tanto la oportunidad como la responsabilidad de jugar un papel más importante en la escena internacional, para tratar de hacer ganar sus posiciones de distensión “diferente” a la de “equilibrio bipolar” de Kissinger. Además, eran el mejor proveedor de créditos para un bloque comunista necesitado de ellos; a mediados de los años sesenta, la URSS y el Pacto de Varsovia unieron el fomento de la cooperación económica y comercial a sus ya tradiciona-

²¹¹ ANDRÉANI, Jacques: *Op. cit.*, pp. 30-36.

²¹² FEJTÖ, François: *Histoire des démocraties populaires*. 2, *op. cit.*, p. 318.

²¹³ HANHIMÄKI, Jussi M.: “Détente in Europe, 1962-1975”, *op. cit.*, p. 198.

²¹⁴ BARBÉ, Esther: “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 16 (1989), pp. 81-111.

les reivindicaciones del reconocimiento del *statu quo* territorial y la disolución de las alianzas militares²¹⁵.

Los Nueve pretendían obtener el reconocimiento de la Comunidad por el Pacto de Varsovia y la ampliación de las relaciones comerciales. Los países miembros de la CEE eran partidarios de una distensión de diferente cuño, con efectos más liberalizadores sobre el Este y con la dimensión humana de las relaciones internacionales por bandera. La Comunidad se veía impulsada por el deseo de manifestar una “identidad política europea” que superase el marco del Mercado Común y que resaltase en Helsinki su contribución en el seno del campo occidental, el cual acabaron liderando en la CSCE ante la apatía de Estados Unidos²¹⁶. El denominado “Mecanismo Davignon” de la CPE se plasmaría en la creación del grupo *ad hoc* sobre la CSCE²¹⁷. Los Informes Harmel y Davignon demostraban que los europeos era cada vez más reivindicativos para coordinarse en materia de política exterior y demandar una cooperación Este-Oeste, especialmente por cuestiones de necesidades nacionales, como demostraron Francia y, sobre todo, Alemania Occidental²¹⁸.

Como afirma Jacques Andréani, la proposición soviética de conferencia europea estuvo vinculada desde el inicio a la discusión sobre el gran problema de la Guerra Fría en el Viejo Continente: Alemania²¹⁹. Franceses y germano-occidentales comenzaron a pensar que el “no podemos” de los años cincuenta –esto es, no entablar ningún tipo de negociación sobre la seguridad europea sin previo acuerdo del problema alemán– no podía seguir así. Así, y con la aquiescencia de restos de aliados, París y Bonn empezaron a amainar la tensión, suscitar que el hecho de hablar de “seguridad europea” era una manera de “bordear” el espinoso problema alemán sin entrar en él y confirmar el *statu quo* por la vía de los “hechos consumados” sin “inscribirlo sobre el mármol”²²⁰.

Francia hacía de “verso suelto” del bloque occidental, tal y como había demostrado en 1966 por su abandono de la estructura militar de la OTAN y su desmarque del *linkage* CSCE-MBFR adoptado por el resto de aliados en la Alianza Atlántica. Antes que los

²¹⁵ REY, Marie-Pierre: “The USSR and the Helsinki process, 1969-75. Optimism, doubt, or defiance?”, *op. cit.*, pp. 69-70.

²¹⁶ MÖCKLI, Daniel: “The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, pp. 145-154.

²¹⁷ ROMANO, Angela: *op. cit.*, pp. 78-82; MÖCKLI, Daniel: “The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security”, *op. cit.*, pp. 152-154; ANDRÉANI, Jacques: *Op. cit.*, pp. 58-60.

²¹⁸ HANHIMÄKI, Jussi M.: “Détente in Europe, 1962-1975”, *op. cit.*, p. 198.

²¹⁹ ANDRÉANI, Jacques: *Op. cit.*, p. 25.

²²⁰ *Ibidem*, p. 28.

germano-occidentales, el general De Gaulle había lanzado su particular “política al Este”. En la base de su iniciativa estaba la idea de un eje franco-ruso, que garantizase el equilibrio en el Viejo Continente. La esperanza francesa es que Moscú viera a Europa como un ente autónomo respecto a Washington, con París como principal puente entre bloques, entablando contactos bilaterales con los países comunistas y, finalmente, superar la dinámica Este-Oeste; París consideraba que la URSS se convencería entonces de la necesidad de relajar su presión sobre Europa centro-oriental²²¹. El sucesor de De Gaulle en el Palacio del Elíseo, Georges Pompidou, mantuvo a grandes rasgos la acción exterior del general, pero realizó una cooperación multilateral más amplia, en el seno de la OTAN y de la Comunidad Europea²²². El país galo también se convertiría en uno de los más ardientes partidarios de participar en la Conferencia de Seguridad: París creía que daría una nueva dimensión a las relaciones Este-Oeste, no para reforzar los bloques, sino para llevar a su disolución, una posición que posteriormente compartirían el resto de países de la Comunidad Europea²²³; la diplomacia francesa consideraba “infundados” los temores de que el bloque occidental acudiera debilitado a esa Conferencia, porque los contactos bilaterales con el Este iban, a su juicio, “mano a mano” con una libre pero fortalecida solidaridad trasatlántica²²⁴.

Como acabamos de ver, la OTAN manifestó en Bonn en mayo de 1972 su predisposición a participar en las consultas previas de la Conferencia de Seguridad, a celebrar en Helsinki, pero con una clara advertencia: la República Federal de Alemania tenía que estar allí²²⁵. Años antes, el que fuera líder socialdemócrata, Willy Brandt, en calidad de vicecanciller y ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de “gran coalición” con la CDU de Kiesinger, ya había propuesto en marzo de 1966, a través del “Memorándum por la Paz”, su intención de renunciar al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y expresaba su actitud constructiva en lo que concernía al desarrollo de las relacio-

²²¹ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves*, op. cit., pp. 76-83 ; HANHIMÄKI, Jussi M.: “Détente in Europe, 1962-1975”, op. cit., pp. 201-203; ROMANO, Angela: *Op. cit.*, pp. 65-66.

²²² ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 70.

²²³ « Condition et esquisses d'un système de sécurité européen . Période de 1968-1970 », AMAE-F, Série Europe, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Groupe d'études franco-allemand sur la Sécurité et la Défense de l'Europe dans les années 1970, vol. 2920.

²²⁴ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, p. 74; BADALASSI, Nicolas: *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*. Dirigida por el Profesor Dr. Frédéric Bozo. Tesis doctoral inédita. Université de Panthéon Sorbonne-Paris I, 2011, pp. 157-282.

²²⁵ FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, p. 170.

nes Este-Oeste²²⁶. Además, el jefe de la diplomacia germano-occidental había planteado lanzar una política de acercamiento a los países comunistas de Europa del Este, que contase con el apoyo de la vecina Francia²²⁷ pero también de Estados Unidos; y para la mejora de las relaciones con la URSS y el conjunto del Este, el líder del SPD reconocía que era imprescindible el “reconocimiento de las realidades existentes en Europa”,²²⁸.

El pasado de Willy Brandt en la lucha contra los nazis y su condición de ex alcalde de Berlín Oeste le convertían en la persona adecuada para tender puentes con el otro lado del “telón de acero”. Durante la construcción del Muro, el líder socialdemócrata llegó a la conclusión de que la política de Adenauer había resultado fallida en lo relativo a la unificación de toda Alemania. También comprendió y aceptó el hecho de que, por esas fechas, la prioridad de Washington ya no era la cuestión alemana –más aún después de la construcción del Muro de Berlín-, sino la distensión nuclear con Moscú, de ahí que defendiera que la República Federal de Alemania debía forjar su propia política al Este, su propia *Ostpolitik*²²⁹: Bonn debía aprovechar el contexto internacional, basado en la distensión entre las dos superpotencias, especialmente tras la llegada de Richard Nixon a la Casa Blanca en 1969. Como señala Mammarella, treinta años después de la guerra y con casi una década de distensión en marcha, no podía alargarse más el restablecimiento de relaciones entre Alemania occidental y el resto del Este²³⁰.

Pese a la victoria electoral de la CDU, Willy Brandt consiguió en septiembre de 1969 formar gobierno con el Partido Liberal, cuyo líder, Walter Scheel, pasó a ser el nuevo vicescanciller y ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno de Bonn. El nuevo canciller pretendía dar un giro a la política exterior hacia el Este que hasta entonces había sostenido la RFA y, consciente de que la situación mundial había cambiado, afirmó:

“Sabíamos dónde estábamos. Y aprendimos que la lealtad y la amistad para con el Oeste tenían que complementarse con el equilibrio y la cooperación con el Este. (...) La voluntad de entendimiento era, se decía, el alfa y omega, el fundamento de nuestra política exterior. Yo añadí que la política europea tenía que convertirse en un intento incesante de explorar, hacer fructificar y ampliar el interés común de neutralizar y finalmente superar la desconfianza en la cooperación material. Consideraba adecuado orientarse hacia una

²²⁶ BÉKÉS, Csaba: “The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, 1961-1970”, *op. cit.*, p. 116.

²²⁷ FONTAINE, André : *Un seul lit pour deux rêves*, *op. cit.*, p. 117.

²²⁸ *Ibidem*, p. 245.

²²⁹ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 165-182; SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 692.

²³⁰ MAMMARELLA, Giuseppe: *Op. cit.*, p. 291.

política activa de aseguramiento de la paz como denominador general de nuestra política exterior, y conseguir mejoras para la gente de la Alemania dividida; esto, así lo esperábamos, contribuiría a mantener el sustrato nacional”²³¹.

La hasta entonces vigente “doctrina Hallstein” –consistente en defender que la legitimidad para representar al conjunto de Alemania residía únicamente en la RFA y que se romperían los lazos con todos los países que reconocieran el régimen de Pankow, a excepción de la URSS- había implicado el rechazo de Bonn a los sucesivos planes que soviéticos y otros países del Este habían presentado para la resolución de la cuestión alemana y para la celebración de una Conferencia de Seguridad Europea²³². El sucesor de Adenauer en la Cancillería, el también demócrata-cristiano Ludwig Erhard, había demostrado cierta apertura al otro lado del “telón de acero” con la apertura de oficinas comerciales en Varsovia, Sofía, Bucarest y Budapest²³³ pero no cedió en dos aspectos esenciales: no se abandonaban ni la doctrina Hallstein ni las posiciones tradicionales sobre la RDA y la frontera Oder-Neisse²³⁴.

Fue en el seno del Gobierno de coalición CDU/CSU-SPD liderado por Kiesinger, y con Brandt de titular de Exteriores, cuando empezaron a darse movimientos: la RFA entabló relaciones diplomáticas con Yugoslavia y Rumanía, dos países que previamente habían reconocido también la RDA, lo que, claramente, suponía un resequibramiento *de facto* de una de las partes esenciales de la “doctrina Hallstein”. El restablecimiento de relaciones con Bucarest estaba especialmente ligado a la “disidencia moderada” que Ceacescu ejerció en el seno del Pacto de Varsovia fruto del “síndrome de Yalta” y de su recelo tradicional a los soviéticos, sin obviar tampoco las atractivas ventajas económicas que las relaciones comerciales entre ambos países comportaban para Rumanía; Mihail Ionescu señala al respecto que el objetivo de revisar todo el sistema de posguerra estaba tan arraigado en la conciencia del dictador Ceacescu que pasaba por alto que uno de los objetivos principales de la *Ostpolitik* era, además de reconocer el *statu quo* territorial, propiciar la transformación de las sociedades comunistas del Este²³⁵.

Dos eran los retos principales que debía afrontar la *Ostpolitik* de Brandt: el reconocimiento del *statu quo* de Europa centro-oriental -con las consiguientes “transferencias”

²³¹ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 185-186.

²³² DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, p. 141.

²³³ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 669.

²³⁴ DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, p. 142.

²³⁵ IONESCU, Mihail E.: “Romania, *Ostpolitik* and the CSCE, 1967-1975”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, p. 129-141.

territoriales y de población tras el conflicto- y el establecimiento de algún tipo de relación con la vecina República Democrática Alemana. Eso sí, había que hacerlo con las pertinentes precauciones jurídicas: Alemania Occidental no renunciaría a la reunificación alemana, no aceptaría ni el juego de la libre determinación como pedían los soviéticos ni ratificaría legalmente unos cambios territoriales decididos en una serie de conferencias en las que Alemania no había estado representada²³⁶; el principio establecido por Bonn era que la inviolabilidad y existencia de las fronteras que estaba dispuesto a reconocer no tenía que equivaler forzosamente a sancionar el carácter definitivo de las mismas, posición que se mantendría en Helsinki en base al principio de la modificación pacífica de fronteras²³⁷. Con esta apuesta por la normalización y universalización de relaciones, el canciller pretendía acabar con la imagen “revanchista” que de la RFA se tenía al otro lado del “telón de acero”, defender la paz, rebajar las tensiones y favorecer la instauración de un sistema de orden que trajese la paz al Viejo Continente.

Washington, en palabras del entonces consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, veía “con temor” el “fantasma” de una Alemania Occidental separada de Occidente, pero acabó dando su respaldo al proceso liderado por el canciller Brandt²³⁸. Mientras, en París, Pompidou expresaba sus dudas sobre la *Ostpolitik* pero no tanto en el fondo como en la forma. Como señala Marie-Pierre Rey, el presidente francés, muy alejado de la *grandeur* y obsesión por la geopolítica de su predecesor, no compartía los recelos de Washington hacia la política de Brandt y se mostraba partidario de una transformación de los cimientos de los regímenes comunistas en Europa del Este. Sin embargo, el inquilino del Palacio del Elíseo temía que un éxito rápido de la *Ostpolitik* pudiera prender la mecha del nacionalismo alemán de nuevo y hacer que tuviera lugar un escenario similar al de la Primavera de Praga, pero sobre suelo germano, algo que podría llevar al mundo a la catástrofe nuclear. Para Pompidou la Conferencia de Seguridad en Europa era la solución ideal: llevaría consigo la multilateralización de la *Ostpolitik*, que pasaría a estar bajo control de los socios occidentales de la RFA, lo que también le ofrecía a París una plataforma ideal para llevar a cabo la propia política europea de

²³⁶ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, p. 369; NIEDHART, Gottfried: “Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, p. 40.

²³⁷ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, p. 528; NIEDHART, Gottfried: “Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation”, *op. cit.*, pp. 39-52.

²³⁸ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, p. 789.

Francia, que ambicionaba convertirse en la potencia líder en el Viejo Continente en detrimento de Estados Unidos y la URSS²³⁹.

Una vez instalado Brandt en la *Bundeskanzleramt*, el Gobierno de coalición roji-negro resolvió las cuestiones territoriales pendientes firmando importantísimos acuerdos con varios países del Pacto de Varsovia. La normalización de relaciones pasaba por cuatro países: URSS, Polonia, Checoslovaquia y República Democrática Alemana. Los cuatro estaban tan relacionados entre sí que, como señalan Díez Espinosa y Martín de la Guardia, el éxito o el retraso en cualquiera de ellas “repercutiría” de inmediato en la factura final del proceso global, así como estaban vinculados con las discusiones que sobre el estatuto de Berlín mantienen los aliados occidentales y Moscú²⁴⁰. Se trata de un sistema de tratados y acuerdos que Oliver Bange califica “*Gesamtkonzept*” y en los que uno no puede existir sin los otros; con ello, Bonn adoptaría de ahora en adelante su peculiar *linkage* para su *Ostpolitik*: combinación de los tratados con el Este, CSCE, MBFR y un eventual sistema de seguridad europeo al servicio de la reunificación alemana²⁴¹.

El primero de los tratados con el Este fue posiblemente el más decisivo. Se firmó con la URSS el 12 de agosto de 1970. Brandt y Egon Bahr, conscientes de que todo el control del Este pasaba por Moscú, decidieron negociar directamente con el Kremlin²⁴², para además, conseguir vencer las posibles reticencias de los dirigentes del resto de países del Pacto de Varsovia. Según este Tratado, Bonn reconocía los territorios de Prusia Oriental que habían a manos de la URSS, lo cual no era *per sé* problemático desde un punto de vista diplomático, puesto que las grandes potencias habían acordado esa cesión en Potsdam y además, los Gobiernos soviético y germano-occidental mantenían relaciones diplomáticas desde 1955; ahora, simplemente, Alemania Occidental plasmaba su ratificación definitiva a dicho aspecto. En el Tratado con Moscú se mencionaban de forma expresa la línea Oder-Neisse y la existencia de la RDA, con el compromiso por parte de Alemania Occidental de que no se violarían ninguna de las fronteras existentes. Ambas partes también acordaban promover, según el artículo 1, “la normalización de la situación en Europa y el desarrollo de relaciones pacíficas entre todos los Estados europeos partiendo de la situación efectiva en esta región”, lo que convertía las relaciones

²³⁹ REY, Marie-Pierre: “France and the German Question in the Context of *Ostpolitik* and the CSCE, 1969-1974”, *op. cit.*, pp. 53-66.

²⁴⁰ DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, p. 149.

²⁴¹ BANGE, Oliver: “An Intricate Web. *Ostpolitik*, the European Security System and German Unification”, en BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, *op. cit.*, pp. 32-34.

²⁴² BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 232-233; SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 709.

Bonn-Moscú en un “banco de pruebas de la seguridad europea”, en tanto en cuanto también se plasmaban en este Tratado principios que luego formarían parte del Decálogo de Helsinki: voluntad de contribuir a la paz y la distensión, renuncia a la fuerza, respeto a la integridad territorial de los Estados, carácter inviolable de las fronteras, etc.²⁴³ Moscú vinculó este Tratado con la futura CSCE al residir el espíritu del mismo en el principio de la inviolabilidad de las fronteras europeas, según Gromiko, algo que se plasmaría en el resto de tratados a firmar entre Alemania Occidental y las naciones del Este²⁴⁴.

El problema principal de las fronteras orientales de Alemania lo planteaba, sin embargo, el caso de Polonia. Ni Bonn ni los países occidentales estaban de acuerdo con las formas empleadas por polacos y soviéticos para establecer la frontera occidental de dicho país en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial en los ríos Oder y Neisse, bajo administración del Comité de Lublin; su fijación definitiva quedaba pendiente, pues, de unos tratados de paz que nunca se firmaron. El flamante líder polaco, Władysław Gomułka, ofreció a Brandt la posibilidad de cerrar un acuerdo bilateral con Bonn si éste reconocía la frontera Oder-Neisse²⁴⁵. La novedad de la oferta polaca es que, por primera vez, el régimen comunista de Varsovia obviaba la que hasta entonces había sido condición indispensable: el reconocimiento explícito de la RDA²⁴⁶. Así, para evitar acusaciones de “rendición” por parte de la oposición cristiano-demócrata, el canciller de la RFA consiguió que en el acuerdo de diciembre de 1970 con Varsovia, saliera la frase “la frontera nacional occidental de Polonia viene dada por la línea Oder-Neisse”, sin aludir al origen de esta situación jurídica ni afirmar la existencia de la Alemania del Este; Bonn y Varsovia también acordaron que los alemanes que vivieran en la antigua Prusia Oriental, ahora en manos polacas, pudieran regresar a Alemania Occidental²⁴⁷. Una de las imágenes más conmovedoras de este viaje oficial de Brandt fue el perdón oficial de Alemania a los pueblos polaco y judío en el gueto de Varsovia²⁴⁸. Con

²⁴³ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, p. 369; DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 149-150.

²⁴⁴ GROMIKO, Andrei: *Op. cit.*, p. 235.

²⁴⁵ STOKŁOSA, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik, 1945-1990, op. cit.*, pp. 154-158.

²⁴⁶ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves, op. cit.*, p. 244.

²⁴⁷ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, p. 369; DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 151; STOKŁOSA, Katarzyna: “La *Ostpolitik* de la República Federal de Alemania y su recepción en Alemania Oriental y Polonia durante los años 70”, en FLORES JUBERÍAS, Carlos: *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca*, Valencia, Publicacions Universitat de València, 2009, pp. 683-693; STOKŁOSA, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik, 1945-1990, op. cit.*, pp. 159-205.

²⁴⁸ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 235-236.

la reconciliación entre Bonn y Varsovia -confirmada por la firma del tratado germano-polaco²⁴⁹- parecería despejarse, como señala Fejtő, el penúltimo obstáculo -si exceptuamos Berlín y las cuestiones militares- para la Conferencia de Seguridad Europea que, en el espíritu de los soviéticos, estaba llamada a establecer las bases de una “verdadera distensión” en Europa, en sustitución del inexistente tratado de paz²⁵⁰.

Cabe resaltar que los Tratados con la URSS y Polonia emplearon lo que Zorgbibe llama “bizantinismo jurídico”: no se daba una verdadera sanción de la validez de los cambios operados en Yalta y Potsdam, sino que se realizó un reconocimiento a través de un mero llamamiento a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la reafirmación de la “obligación de respetar las situaciones existentes”, el compromiso a no emplear la fuerza y la resolución de conflictos por medios pacíficos²⁵¹. Tres objetivos que quedarán plasmados, además, en el futuro Decálogo de Helsinki.

Otro texto fundamental para la *Ostpolitik* de Brandt fue el Tratado Cuatripartito sobre Berlín, en 1971, que era la condición inexcusable que había puesto Kissinger a Brandt para apoyar la *Ostpolitik*²⁵², con el objetivo de evitar que se rompiera la unidad del bloque occidental, muy dañada ya por el abandono de Francia de la estructura militar de la OTAN; y era, además, una de las condiciones, junto a las MBFR, para que Occidente aceptase la celebración de la CSCE, estando pendiente también de la firma del Protocolo de los Acuerdos. También, era el requisito que el canciller había trasladado al régimen soviético para conseguir que el Bundestag ratificase el Tratado de Moscú²⁵³. El acuerdo cuatripartito, como aclara Zorgbibe, supuso “una aceptación matizada de los hechos”²⁵⁴, esto es, confirmó la presencia de las cuatro potencias ocupantes sobre la antigua capital del Reich; a cambio, había más flexibilidad en las comunicaciones entre los sectores occidental y oriental de la ciudad, permitiendo a los berlineses occidentales visitar la parte este de la urbe y el conjunto de la RDA durante un máximo de treinta días al año, otorgándoles también el derecho a viajar con pasaporte de Alemania Occidental; igualmente, se reconocía el derecho del Gobierno de Bonn a representar a Berlín Oeste en los organismos internacionales²⁵⁵.

²⁴⁹ STOKŁOSA, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik, 1945-1990*, op. cit., pp. 219-327.

²⁵⁰ FEJTŐ, François: *Histoire des démocraties populaires. 2*, op. cit., p. 317.

²⁵¹ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, p. 369.

²⁵² BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 207-211; POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, p. 214.

²⁵³ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, p. 224.

²⁵⁴ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, p. 362.

²⁵⁵ Díez Espinosa, José Ramón y Martín de la Guardia, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 152-153.

El acuerdo sobre Berlín abrió la puerta al segundo gran reto de la *Ostpolitik*: regular las relaciones con “la otra Alemania”, la RDA²⁵⁶. El canciller afirmaba que “nunca” había dudado de que la división de Alemania era “irracional, incluso peligrosa”, por suponer “una carga para la paz europea”²⁵⁷, y avisó: Bonn sólo participaría en la Conferencia de Seguridad Europea si previamente se regulaba la relación “entre las dos partes de Alemania”²⁵⁸. Willy Brandt realizó una visita a Erfurt en 1970, la primera de un jefe de Gobierno germano-occidental a la “otra Alemania”, y en la que fue aclamado por unas masas exultantes. Sin embargo, se trataba éste de un asunto muy complejo para la política interna de su país: la Ley Fundamental de Bonn de 1949 sólo contemplaba un país unificado e impedía cualquier intento de evitar la misma, esto es, no se podía reconocer a Alemania Oriental. Brandt realizó una distinción entre el “reconocimiento de la existencia de la RDA” y su “reconocimiento en derecho internacional”, por lo que rechazaba conceder a Pankow la renuncia a la reunificación y el reconocimiento internacional, ofreciendo a cambio el reconocimiento de la realidad existente y el establecimiento de unas relaciones que no podían ser más que “interalemanas”²⁵⁹.

Al final, con la radical oposición de la CDU –cuyo líder, Franz Josef Strauss, también rechazaría el Acta de Helsinki²⁶⁰–, pero con el “visto bueno” del Tribunal Constitucional de Karlsruhe, el 21 de diciembre de 1972 se firmó el “Tratado Intergermánico” bajo la fórmula de “dos Estados en una única nación alemana”. República Federal de Alemania y República Democrática Alemana, en vez de intercambiarse embajadores, acordaban enviar respectivos Representantes Permanentes a Bonn y Berlín Este. Cada uno interpretó el acuerdo a su manera: para los soviéticos suponía el reconocimiento “definitivo” de la RDA por parte de la RFA y un paso más a la consolidación del *statu quo* europeo que se vería ratificado en Helsinki; para Bonn y Occidente, el acuerdo entre las dos Alemanias no suponía nada más que la aceptación de una realidad existente, y se acogía al hecho de que, en concordancia con la comunidad internacional, las fronteras podían ser modificadas de forma pacífica y el pueblo alemán podía acogerse al derecho de autodeterminación, principios que luego aparecerían en el Decálogo de Helsinki de 1975. Sin embargo, este Tratado, aprovechando el clima internacional de distensión,

²⁵⁶ STOKŁOSA, Katarzyna: “La *Ostpolitik* de la República Federal de Alemania y su recepción en Alemania Oriental y Polonia durante los años 70”, *op. cit.*, pp. 683-693.

²⁵⁷ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, p. 165.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 200.

²⁵⁹ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves*, *op. cit.*, pp. 244-245.

²⁶⁰ SCHAEFER, Bernd: “Europe must not become Greater Finland. Opponents of the CSCE –the German CDU/CSU and China”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System*, *op. cit.*, p. 120.

traería consigo dos grandes consecuencias: la universalización del reconocimiento internacional de la RDA, que entablaría relaciones diplomáticas con la mayoría de los países occidentales, entre ellos la España franquista; y la entrada de las dos Alemanias en Naciones Unidas en 1973²⁶¹. La RDA obtenía, en parte, lo que estaba buscando: ambos Estados alemanes participarían en la CSCE de forma independiente. Sin embargo, Pankow seguía sin conseguir su gran objetivo: el reconocimiento explícito de su existencia y de sus fronteras occidentales por parte de toda la comunidad internacional. Tanto los Tratados Interalemán y de Moscú, así como el Acta Final de Helsinki venían a reconocer la realidad existente, los hechos consumados -al fin y al cabo, la separación de las dos Alemanias existía desde hacía casi treinta años-, pero ninguno de ellos excluía la posibilidad de que las fronteras existentes pudieran ser modificadas. Así pues, como subraya Federica Caciagli, “el estatus legal de la RFA y la RDA permanecía sujeto al progreso de la historia y a las relaciones entre ambos bloques”²⁶².

Todavía quedó un último gran acuerdo con un país comunista: Checoslovaquia. El canciller Brandt firmó con el régimen de Praga un tratado bilateral en 1973 por el cual se abrogaba a todos los efectos jurídicos y para las relaciones entre ambos Estados el Pacto de Múnich de 1938, por el cual Alemania había invadido, con el consentimiento franco-británico, los Sudetes checoslovacos para presuntamente “proteger” a los alemanes que habitaban dicho territorio. La argumentación dada en el texto firmado entre ambos países es que es que los preceptos de Múnich se habían impuesto “bajo la amenaza de la fuerza”²⁶³.

Por tanto, la *Ostpolitik* y los tratados consiguientes trajeron tres consecuencias inmediatas: se redujo drásticamente la tensión en Centroeuropa, el problema de Berlín desapareció de la actualidad internacional y aumentaron los intercambios comerciales Este-Oeste²⁶⁴. Tras todo ello, Bonn no sólo restableció relaciones con Polonia y Checoslovaquia, sino también con Bulgaria y Hungría. Igualmente, y segunda consecuencia fundamental, se posibilitaba el final de la propaganda soviética que, orientada a sus países satélites, siempre había alertado del “peligro” del “revanchismo alemán” con el objetivo de conseguir su lealtad inalterable. Además, como sostiene Stephan Kieninger, se

²⁶¹ DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 153-154, 236-237.

²⁶² CACIAGLI, Federica: “The GDR’s targets in the early CSCE process. Another missed opportunity to freeze the division of Germany, 1969-73”, *op. cit.*, p. 120.

²⁶³ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, pp. 241-246; DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Op. cit.*, pp. 151-152.

²⁶⁴ PAINTER, David S.: *The Cold War: An International History*, Londres, Routledge, 2000, p. 72.

puede considerar la política occidental en la futura CSCE como una “extensión multilateral” de la *Ostpolitik* de Brandt por haber reconocido ésta en los distintos tratados las fronteras de posguerra; pero también por intentar socavar el poder soviético en Europa centro-oriental al ampliar los contactos Este-Oeste²⁶⁵.

El canciller había visto, además, reforzada su popularidad a nivel interno: en 1971 recibió el Premio Nobel de la Paz por su política hacia el Este y al año siguiente dio al SPD su primer triunfo electoral desde la Segunda Guerra Mundial, lo que le consolidó al frente de la Cancillería, repitiendo coalición con los liberales. Su carrera política sólo llegó a su fin con su dimisión en 1974 por el “caso Guillaume”, escándalo de espionaje de uno de sus colaboradores, aunque autores como Soutou defienden que también influyó el hecho de que Brandt intentase retomar el fallido plan de “orden de seguridad en Europa”, con el consiguiente rechazo de su socio de gobierno, el FDP, y del atlantista Helmut Schmidt, ministro de Defensa y su futuro sucesor al frente del Gobierno federal²⁶⁶. Fuera como fuese, Brandt y su *Ostpolitik* era lo que todos -los alemanes de cualquiera de los dos Estados, los occidentales y socialistas- necesitaban²⁶⁷. Se puede decir que había sido el hombre oportuno en el momento oportuno: “Quería, queríamos que una herencia amarga no nos impidiera dar forma al futuro. Por eso había que aceptar los resultados de la Historia. No para entregarnos a la resignación, sino para librarnos del lastre que nos impedía incidir en el cambio pacífico de la situación en Europa y en Alemania”²⁶⁸. Y, por todo ello, la *Ostpolitik* de Willy Brandt acabó convirtiéndose en uno de los aldabonazos y precursores más importantes para la futura Conferencia de Helsinki: quedaba encauzada una de las condiciones impuestas por Occidente para acudir a una reunión que tratase la seguridad europea, la resolución de la “cuestión alemana”²⁶⁹.

Resuelta la *Ostpolitik*, quedaban pendientes otras cuestiones, como la del desarme en Europa y las conversaciones MBFR. Estados Unidos, retomando la teoría del *linkage*, recordaba que, pese a la evolución positiva que estaban tomando los acontecimientos con la política hacia el Este, todavía no se cumplían las condiciones adecuadas para acudir a la futura CSCE. Occidente se oponía al final de las alianzas militares por cuestiones geopolíticas: la presencia geográfica de la Unión Soviética en suelo europeo, la bilateralidad de sus relaciones de defensa con el resto de Estados comunistas y su capa-

²⁶⁵ KIENINGER, Stephan: “Transformation of Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973”, *op. cit.*, p. 67.

²⁶⁶ SOUTOU, Georges-Henri : *Op. cit.*, p. 708.

²⁶⁷ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 67.

²⁶⁸ BRANDT, Willy: *Op. cit.*, p. 256.

²⁶⁹ ZORGBIBE, Charles: *Op. cit.*, pp. 374-378.

cidad de rápida reorganización hacían inviable que la OTAN aceptase su desmantelamiento. En ese punto había consenso, pero, ¿qué hacer con los asuntos relaciones con la reducción de fuerzas? Las discrepancias en este sentido no tardaron en surgir en el seno del bloque occidental. Estados Unidos pedía un desarme equilibrado, pero no idéntico y, defendía que ello debería hacerse en un foro paralelo, pero distinto a la CSCE. Varios países de la OTAN, como Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, deseaban que este tema sí estuviese en la agenda de la CSCE porque temían quedar fuera de las conversaciones sobre reducción de fuerzas convencionales, y sólo la CSCE garantizaba su presencia en la discusión sobre esta cuestión –argumento que, en parte, compartiría España para participar en dichas negociaciones–; Alemania e Italia temían una retirada de tropas americanas; y Francia rechazaba directamente la existencia de dichas conversaciones porque, a su juicio, resucitaban la lógica bipolar a la que París se oponía²⁷⁰. Al final, se impusieron los puntos de vista de la Casa Blanca, gracias a la evolución de los acontecimientos.

A inicios de los años setenta, Estados Unidos atravesaba una posición coyuntural de debilidad –tanto en el plano interno como en el externo²⁷¹– frente a la relativa fortaleza de la que gozaba la URSS. Cuando Richard Nixon se proponía presentarse a la reelección en 1972, estaba a punto de conseguir un éxito: el conflicto de Vietnam, que había marcado en buena medida las relaciones internacionales en los años sesenta e inicios de los setenta y lastrado muy duramente la acción exterior del país, estaba a punto de tocar a su fin con la retirada de las tropas norteamericanas de la península de Indochina. El presidente, con el apoyo incondicional de su consejero de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, se mostró predispuesto a relanzar la política de la distensión, especialmente hacia los dos gigantes del bloque comunista: la URSS y la República Popular China. Fue lo que se conoció con el nombre de “diplomacia triangular”, que concebía una política exterior de naturaleza principalmente geopolítica²⁷². Kissinger, eminente historiador y profesor en Harvard, pertenecía a la escuela realista y siempre había defendido en sus trabajos historiográficos la estabilidad y el equilibrio como verdadera fuente de legitimidad del sistema internacional, aunque defendía que, para que ello fuera aplicable en la Guerra Fría, la URSS tendría que “desideologizarse”²⁷³.

En febrero de 1972, Nixon se convirtió en el primer presidente de los Estados Unidos en visitar la China comunista. Ello supuso un paso fundamental en la normalización

²⁷⁰ ROMANO, Angela: *Op. cit.*, pp. 86-87.

²⁷¹ GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, *op. cit.*, p. 164.

²⁷² KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, pp. 755-786.

²⁷³ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, pp. 724-725.

de las relaciones entre ambos países, culminado por el reconocimiento del régimen de Pekín en detrimento de Taiwán. Los objetivos de esta nueva política de Washington, inspirada por Kissinger, eran claros: aprovechándose del enfrentamiento Moscú-Pekín, intentar atraerse a la URSS al campo de la negociación jugando la “carta china”; y evitar que el régimen maoísta siguiese siendo el principal apoyo de los norvietnamitas²⁷⁴. Dicha maniobra encendió las alarmas en el Kremlin, que temía la existencia de una “alianza” entre Estados Unidos y la República Popular China. Pero, para tranquilidad de los jerarcas soviéticos, la consigna de Nixon era clara: como declaró en el discurso sobre el estado de la Unión en enero de 1970, Estados Unidos había entrado en la “era de la negociación en todas partes”²⁷⁵. Así, el presidente también visitó Moscú ese año.

Durante su visita oficial a la URSS en mayo de 1972, el inquilino de la Casa Blanca logró dos grandes éxitos diplomáticos: el primero, la firma con Leonidas Breznev de los tratados derivados de las Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT I), tras tres años de negociaciones y ciento treinta reuniones; y el segundo, la definitiva aceptación soviética del *linkage* entre la CSCE y las conversaciones MBFR, aunque sin fecha concreta para el inicio de estas últimas²⁷⁶. Ese 26 de mayo Nixon y Breznev firmaron en la capital soviética dos acuerdos de enorme importancia para el control de la carrera armamentística. El primero, el Tratado ABM, que se inclinaba por la paridad nuclear y autorizaba a cada potencia a instalar no más de 100 misiles antibalísticos para cada uno de los dos emplazamientos de ABM que le autorizaba el acuerdo: la mitad cerca de Washington y Moscú y la otra mitad para defensa de bases de misiles intercontinentales; tendría una vigencia de treinta años²⁷⁷. El segundo texto fue el Tratado SALT I, por el que se convenía durante cinco años congelar las dotaciones de misiles intercontinentales (ICBM): se establecían 1.054 para Estados Unidos y 1.618 para la URSS; y de submarinos nucleares que sirvieran de lanzadera para misiles SBLM: 41 para la URSS y 42 para Estados Unidos. A cambio de la presunta inferioridad numérica en misiles de Estados Unidos, se le permitió a Washington tener un mayor número de bombarderos estratégicos y cabezas nucleares múltiples²⁷⁸. La culminación

²⁷⁴ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves*, op. cit., pp. 171-172.

²⁷⁵ FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves*, op. cit., pp. 229-257.

²⁷⁶ GARTHOFF, Raymond L.: *Op. cit.*, p. 374; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 167-168.

²⁷⁷ BURR, William (ed.): *The Secret History of The ABM Treaty, 1969-1972 (National Security Archive Electronic Briefing Book No. 60)*, Washington D.C., The National Security Archive-George Washington University, 2001. Disponible en: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB60/> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

²⁷⁸ HASLAM, Jonathan y OSBORNE, Theresa: *SALT I: The Limitations of Arms Negotiations. US-Soviet Talks Leading to the Interim Agreement on the Limitation of Strategic Offensive Arms, 1969-1972*, Wash-

de todo ello fue la concesión por el Congreso de los Estados Unidos a la URSS de la cláusula de “nación más favorecida” en octubre de 1972, lo que suponía ventajas comerciales y en forma de créditos; la única condición era que el régimen soviético adoptase una política más permisiva hacia la emigración judía.

La OTAN, en su reunión de Bonn del 30 y 31 mayo de 1972, manifestó que “a la luz de las circunstancias favorables”, los ministros acordaban el inicio de las “Conversaciones multilaterales y relativas a la preparación de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”²⁷⁹; una aceptación que, como señala Ghebali, todavía no equivalía a una aprobación definitiva sobre una conferencia, sino una aceptación previa y “condicionada” a sus perspectivas de éxito y al grado de cumplimiento de las exigencias planteadas por Occidente²⁸⁰, en especial en lo referente a una fecha concreta para comenzar las conversaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales²⁸¹. Con la aceptación definitiva de todos los temas propuestos en el *linkage* forjado por Washington -Acuerdos de Berlín, SALT y MBFR, cuyas negociaciones Moscú aceptó iniciar en Viena para el mes de enero de 1973²⁸²- se daban ya todas las condiciones para comenzar la Conferencia de Seguridad. Por ende, el 23 de octubre de 1972 la OTAN dio su “visto bueno” oficial y aceptó participar en la reunión multilateral preparatoria de la CSCE²⁸³. Como señala Jorge Fuentes, Este y Oeste habían comenzado a converger sólo a partir de 1970 para llegar a lo que estaba a punto de comenzar en Helsinki: los viajes de Nixon, la actividad de la neutral Finlandia, la moderación de la URSS y, sobre todo, la entrada de Willy Brandt en la Cancillería de la RFA y su acercamiento al Este, hicieron posible la coincidencia en las agendas de ambos bloques²⁸⁴.

El Gobierno de Finlandia puso en marcha la maquinaria burocrática que tanto tiempo llevaba preparando: el 9 de noviembre cursó invitaciones a los treinta y tres países

ington D.C., Pew Case Studies in International Affairs-Institute for the Study of Diplomacy-Georgetown University, 1987, 40 páginas; GARTHOFF, Raymond L.: *Op. cit.*, pp. 146-223; POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 228-229; PAINTER, David S.: *Op. cit.*, pp. 73-74; BURR, William y ROSENBERG, David Alan: “Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975”, LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume I, op. cit.*, pp. 106-108.

El texto del tratado está disponible en: <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/salt1.html> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

²⁷⁹ “Communiqué of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Bonn, May 31, 1972”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986, op. cit.*, pp. 75-76; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 169-171.

²⁸⁰ GHEBALI, Victor-Yves: *Op. cit.*, p. 6.

²⁸¹ “Communiqué of the North Atlantic Council at the Ministerial Level. Bonn, May 31, 1972”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986, op. cit.*, pp. 75-76; FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 169-171.

²⁸² GARTHOFF, Raymond L.: *Op. cit.*, pp. 533-537.

²⁸³ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 73.

²⁸⁴ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki, op. cit.*, pp. 24-25.

del Viejo Continente -incluida la URSS-, Estados Unidos y Canadá para participar en unas consultas “acerca de la cuestión de la Conferencia sobre la seguridad y la Cooperación en Europa”, las cuales arrancarían en Helsinki el 22 de noviembre de 1972, a nivel de los embajadores acreditados en la capital finlandesa²⁸⁵. Tras el “visto bueno” automático del Pacto de Varsovia, la OTAN respondió afirmativamente a la invitación el 15 de noviembre²⁸⁶; sólo la Albania de Enver Hoxha, enfrentada con Moscú, rechazó la invitación por su cercanía a China maoísta²⁸⁷. La URSS y los países bajo su influencia, tras múltiples intentos e incluso distintas fases –iniciativa unilateral de Moscú, propuestas presuntamente “solitarias” de sus “Estados satélites” y, finalmente, iniciativas conjuntas-, acababan de conseguir su objetivo tras casi dos décadas de negociaciones con Occidente.

Estaba todo preparado, pues, para que a primera hora de la tarde de ese 22 de noviembre, en el Centro de Congresos “Dipoli”, en Otaniemi, barrio universitario a las afueras de Helsinki, el ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ahti Karjalainen, dirigiera unas palabras a los embajadores jefes y al resto de miembros de las delegaciones presentes. Comenzaría en ese momento y en ese lugar la aventura diplomática más apasionante de los años setenta. Y al contrario de lo que hasta entonces había sido habitual, España también estaba allí.

²⁸⁵ «Télégramme no. 388 de Le Paudert sur la CSCE-Invitation du Gouvernement finlandais (Aide-Mémoire). Helsinki, le 10 novembre 1972», AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

²⁸⁶ “Despacho 1050 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Asunto: el Consejo de la OTAN da su conformidad a la Conferencia de Helsinki. 15 de noviembre de 1972”, “Despacho 1057 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo sobre las prohibiciones para la apertura de conversaciones en Helsinki. 15 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²⁸⁷ FINOCCHIARIO, Gianni: *Op. cit.*, pp. 191-193. Cabe destacar que la República Popular China se opuso al proceso de Helsinki por considerar que, con el fin de las tensiones bipolares en Europa, la Unión Soviética podía tener “manos libres” en Extremo Oriente para afrontar con tranquilidad un enfrentamiento con el otro gigante del comunismo mundial. Para ello, Pekín movió a su principal peón en el continente, Albania, pero también, tal y como demuestra Bernd Schaefer, estableció unos contactos “antinatura” con la CDU/CSU, el principal partido de la derecha alemana, para que éste atacase al Gobierno de Bonn y se opusiese al Acta Final de Helsinki, al coincidir ambas partes en que la CSCE traería consigo la “finlandización” de Europa. *Vid.* SCHAEFER, Bernd: “Europe must not become Greater Finland. Opponents of the CSCE –the German CDU/CSU and China”, *op. cit.*, pp. 124-141.

CAPÍTULO II

LA ESPAÑA DE FRANCO, CAMINO DE HELSINKI (1969-1972)

El objetivo prioritario de la política exterior de un país es la defensa de sus intereses nacionales. Como señala Ángel Viñas, la historia de la acción internacional de la España del general Franco es la de “un largo y sostenido esfuerzo”, orientado por la necesidad de superar los constreñimientos que se desprendieron de los tiempos fundacionales del régimen¹. Pero en el caso de la dictadura franquista, la relación entre la política interior y sus relaciones internacionales fue marcadamente estrecha: la existencia de un régimen como el de Franco condicionó la acción exterior, de ahí que resulte primordial explicar su evolución interna.

La política exterior no sólo fue un instrumento para el intento de consolidación del régimen franquista; también fue un elemento importante de la política interior y, especialmente, sirvió para los fines propagandísticos de la dictadura. Como señalan Florentino Portero y Rosa Pardo, en los momentos de mayor aislamiento, “la acción exterior asumió la defensa de la dignidad nacional, se convirtió en estandarte de un encendido patriotismo y actuó de muy efectivo elemento de cohesión política”; en cambio, los encuentros internacionales de Franco o los escasos éxitos de la diplomacia de la época fueron “inequívocamente dirigidos” a mostrar “la fortaleza del régimen y la importancia internacional de España”, para conformar a los españoles, sobre la base del orgullo nacional –y nacionalista–, una imagen de irrealidad sobre una política exterior que –salvo raras excepciones como la CSCE– estuvo marcada por la debilidad real de España en el concierto de las naciones².

1. 1969, el inicio del principio del fin: la progresiva y lenta agonía de la dictadura. La política interior y exterior del tardofranquismo.

La década que finalizaba en 1969 había sido de un gran dinamismo económico y social fruto de las medidas aperturistas y liberalizadoras impulsadas por los ministros tecnócratas del Opus Dei. La década desarrollista, el denominado “milagro económico español” estuvo basado, principalmente, en tres factores: el final de la autarquía y de la España rural, una progresiva industrialización y, sobre todo, la llegada de una gran cantidad de divisas procedentes del exterior gracias a la llegada de millones de personas por

¹ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2007), p. 113.

² PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “Rasgos generales de la acción exterior española durante el régimen del general Franco”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, tomo I, pp. 298-299.

el fenómeno del turismo –que se convirtió en el principal motor de la economía española- y a las remesas que enviaban los emigrantes³.

En palabras de Esperanza Yllán Calderón, España era en 1969 “una nueva sociedad anclada en un viejo régimen”⁴ y era “casi imposible”, señala Juan Pablo Fusi, que un hombre de ochenta años como Francisco Franco, profundamente religioso y educado en valores morales radicalmente opuestos a todo aquello, rigiera sobre esa misma sociedad; el régimen franquista era, por tanto, víctima del proceso de cambio social que él mismo había generado⁵; porque el desarrollismo, apunta Walther L. Bernecker, “no fue solamente un fenómeno económico” sino también “la consecuencia de un cambio de actitudes y mentalidades”⁶. Un progreso en el ámbito económico y la relajación de las costumbres morales no se vio correspondido con una evolución en el ámbito político: la dictadura instaurada por el general Francisco Franco en 1939, tras el final de la Guerra Civil, conservaba sus anquilosadas estructuras estatales. Franco seguía teniendo un poder omnímodo y dictatorial como jefe del Estado; la antigua FET de las JONS se reconvirtió en el “Movimiento Nacional” para agrupar a todas las familias del régimen y mantenerlas unidas bajo el paraguas del “Generalísimo”; el Ejército continuaba siendo totalmente leal al “Caudillo”; el aparato represivo y censor del Estado ejercía sus funciones a pleno rendimiento; y la Iglesia católica perseveraba en su apoyo público al régimen franquista, pero se iba alejando progresivamente de su adhesión a la dictadura. El problema sucesorio fue el reto político más importante al que se enfrentó el franquismo en esos años: en 1967 se había aprobado la Ley Orgánica del Estado⁷ y en julio

³ TAMAMES, Ramón: *La República. La era de Franco*, Madrid, Alfaguara-Alianza Editorial, 1973, pp. 411-472; PAYNE, Stanley G.: *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp. 477-511; GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos: “La economía”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, op. cit., pp. 482-509; FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa Calpe, 1998 (3ª ed.), pp. 350-367; GARCÍA DELGADO, José Luis: “La Economía”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (coord.): *Franquismo. El juicio de la historia*, Madrid, Temas de Hoy, 2000, pp. 150-169; FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: “La política económica exterior del franquismo: Del aislamiento a la apertura”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 64-72; MARTÍN ACEÑA, Pablo y MARTÍNEZ RUIZ, Elena: “La edad de oro del capitalismo español: crecimiento económico sin libertades políticas”, en TOWNSON, Nigel (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 1-22.

⁴ YLLÁN CALDERÓN, Esperanza: *El franquismo*, Madrid, Mare Nostrum, 2006, p. 83.

⁵ FUSI, Juan Pablo: *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Suma de Letras, 2001, pp. 212-213.

⁶ BERNECKER, Walther L.: “El cambio de mentalidad en el segundo franquismo”, en TOWNSON, Nigel (ed.): *Op. cit.*, p. 49.

⁷ SOTO CARMONA, Álvaro: *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp. 53-57.

de 1969 el Príncipe Juan Carlos fue designado por el general Franco como heredero para la Jefatura del Estado, con título de Rey⁸.

El año 1969 fue el punto de inflexión: no sólo en –como veremos en las próximas páginas- tuvo lugar la invitación que Hungría, en nombre del Pacto de Varsovia, hizo a España para que participara en la futura Conferencia de Seguridad Europea; también fue una fecha clave para la evolución de la dictadura de Franco: es el inicio del principio del fin del franquismo, lo que Stanley G. Payne califica de inicio del “ocaso del régimen”⁹. El mismo no sólo se produjo en el terreno político y social, sino también en el control sobre el ámbito de la cultura¹⁰. En ese momento, señalan Fusi y Palafox, “el divorcio entre el pensamiento español y el régimen de Franco era ya abismal”, pues la práctica totalidad de las ciencias sociales españolas desarrollaba ya una temática que giraba en torno a tres grandes ejes: la democracia en España, su fracaso histórico y la construcción de un nuevo orden demostrático estable y duradero¹¹; en definitiva, como muestra Pere Ysàs, se consolidaba un disenso intelectual políticamente relevante¹².

El conocido como “tardofranquismo” estuvo marcado por cuatro variables constantes: el progresivo distanciamiento del dictador respecto a las decisiones de los asuntos de gobierno, especialmente por un estado de salud cada vez más delicado; el protagonismo claro y decidido del almirante Luis Carrero Blanco como “delfín” de Franco, al ser elevado a la Vicepresidencia del Gobierno y al ser nombrado jefe del Ejecutivo en 1973¹³; la creciente parálisis de la acción gubernamental por la divergencias entre aperturismo e inmovilismo; y el eco cada vez mayor de la oposición, que, como señala Stanley G. Payne, comenzó a hacerse más activa en esos años, creciendo lenta pero firmemente¹⁴. Ya en el mismo 1969 se hicieron visibles dos graves crisis políticas en el seno de la dictadura. En primer lugar, Franco realizó una gran crisis de Gobierno en octubre y convirtió al almirante Carrero Blanco en su “número dos” al nombrarle vicepresidente. En segundo lugar, esa misma remodelación ministerial puso de manifiesto la hostilidad entre las distintas familias del régimen, los aperturistas, los falangistas y los minis-

⁸SOTO CARMONA, Álvaro: *Op. cit.*, pp. 90-98

⁹PAYNE, Stanley G.: *El régimen de Franco*, *op. cit.*, pp. 565-619.

¹⁰FUSI, Juan Pablo: “La cultura”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (coord.): *Op. cit.*, pp. 204-231.

¹¹FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *Op. cit.*, p. 319.

¹²YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 47-74.

¹³FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, pp. 213-217; SAZ CAMPOS, Ismael: “Mucho más que crisis políticas: el agotamiento de dos proyectos enfrentados”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 137-163.

¹⁴PAYNE, Stanley G.: “Gobierno y oposición. De la segunda metamorfosis al caso Matesa (1959-1969)”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, *op. cit.*, p. 101.

tros del Opus Dei tras el estallido del “caso Matesa”, aireado por la prensa hostil al sector tecnócrata gracias a la relativa apertura que había supuesto la Ley Fraga de Prensa de 1966¹⁵. Franco, disgustado por esa presunta maniobra¹⁶, e influido por Carrero y Laureano López Rodó, líder del sector tecnócrata, decidió laminar políticamente a todos los aperturistas del Gobierno¹⁷. A partir de entonces se instauraría el denominado “Gobierno monocolor” de Carrero. El almirante, hombre de gran lealtad a Franco, impondría su tradicionalismo, conservadurismo e inmovilismo al resto del Gabinete; y se convirtió, como afirma Álvaro Soto, en el “eje del régimen”¹⁸. El programa político del nuevo Gobierno consistía, según Moradiellos, en una combinación de “estricto continuismo” institucional bajo un régimen autoritario, así como de promoción del desarrollo económico y del bienestar material como fórmulas “clave” para legitimar socialmente el régimen y lograr su aceptación popular¹⁹.

La atmósfera social comenzó a hacerse irrespirable desde 1969. Como hemos señalado anteriormente, la liberalización económica no vino acompañada de una liberalización política. Pero el consumismo y la paulatina mejora de la calidad de vida de los españoles condujeron al resurgimiento de la política, de los movimientos críticos y opositores, que comenzaron a cobrar gran auge a partir de entonces. Pere Ysàs afirma que la sociedad española en el tardofranquismo no era esa sociedad que con frecuencia se ha presentado “pasiva y apática”; y que hubo una oposición “multiforme”, una confluencia entre un movimiento obrero liderado por CCOO, estudiantes universitarios –si bien bajo la losa de los distintos “estados de excepción” y una mayor pluralidad, con riesgo de división-, colectivos profesionales, intelectuales, artistas e incluso sectores significativos del clero²⁰; amplias capas que, aun no siendo mayoría en la sociedad española, no

¹⁵ FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, pp. 213-217; SAZ CAMPOS, Ismael: “Mucho más que crisis políticas: el agotamiento de dos proyectos enfrentados”, *op. cit.*, pp. 137-163.

¹⁶ PAYNE, Stanley G.: “Gobierno y oposición”, *op. cit.*, p. 137.

¹⁷ PRESTON, Paul: *Franco, Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 2002, pp. 220-221.

¹⁸ SOTO CARMONA, Álvaro: *Op. cit.*, p. 99.

¹⁹ MORADIELLOS, Enrique: *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2000, p. 173.

²⁰ La Iglesia católica fue la institución que, probablemente, protagonizó el giro más radical en la evolución de sus relaciones con el régimen franquista: pasó de ser uno de los apoyos más importantes de la dictadura con la legitimación del Nuevo Estado a través del denominado “nacional-catolicismo” a uno de sus mayores opositores en el tardofranquismo. En ello influyeron tres factores: el triunfo en la Iglesia católica española de las tesis posconciliares surgidas del Vaticano II; el creciente número y activismo de los denominados “curas obreros” como el Padre Llanos, simpatizantes de la izquierda; y el liderazgo incontestable que, con el apoyo del Papa Pablo VI, ejerció desde inicios de los 70 al frente de la Conferencia Episcopal Española el cardenal arzobispo de Madrid, Vicente Enrique y Tarancón. La situación fue de tal calibre que la muy católica España, la del autoproclamado católico régimen del general Franco, que era “Caudillo de España por gracia de Dios”, tenía el número más alto de sacerdotes presos de toda Europa en la cárcel concordataria de Zamora, superando incluso a las dictaduras comunistas de Europa del

representaban tampoco una “exigua minoría”, y que si bien no acabaron con el régimen de Franco, sí lo condujeron a “un callejón sin salida”²¹. Tal y como señala Javier Tusell, el telón de fondo de la política interior del régimen fue, “en especial desde 1969”, el auge de una creciente protesta política y social que obligaría a la dictadura a dedicar a la oposición un espacio muy importante, mucho más que en otras etapas de la historia del franquismo; y no sólo eso: en esos momentos, la oposición comenzaba a convertirse en el antecedente, en la “prehistoria”, del sistema de partidos nacido con la Transición²².

La oposición no sólo sufrió un incremento de miembros en sus filas sino también un cambio en su composición: tras la situación de impotencia de la posguerra –acentuada por la no intervención aliada tras la Segunda Guerra Mundial²³–, se tendió a una mayor convergencia en las fuerzas opositoras al franquismo²⁴; además, como señala Tusell, ya no parecía interesada en derribar a Franco sino, simple y llanamente, en preparar “de un modo colectivo el futuro en el que hubiera garantías de libertades y ninguna posibilidad de involución”²⁵. Eso sí, seguiría siendo una oposición ideológicamente dividida, predominantemente interior –con especial fuerza del PCE, partido hegemónico de la oposición al franquismo a través de la intensa actividad de sus células militantes²⁶– y con un protagonismo especialmente destacado del movimiento obrero –cada vez más pujante y con mayor capacidad de convocatoria de huelgas²⁷– y, sobre todo, del movimiento estudiantil universitario, que provocó auténticos quebraderos de cabeza al régimen franquista²⁸.

Cuestión aparte era la oposición nacionalista que, si bien débil, confluyó, como destaca Núñez Seixas, en la revigorización de la oposición antifranquista e incidió en la

Este. Vid. YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del franquismo por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 157-210; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *La Iglesia que se enfrentó a Franco. Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Editorial Dilex, 2005.

²¹ YSÀS, Pere: “¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 31-57.

²² TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, op. cit., pp. 171-178.

²³ MORADIELLOS, Enrique: *Op. cit.*, pp. 90-93, 123-128, 161-168.

²⁴ *Ibidem*, pp. 192-196.

²⁵ TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, op. cit., p. 184.

²⁶ SOTO CARMONA, Álvaro: *Op. cit.*, pp. 232-242.

²⁷ YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión*, op. cit. pp. 101-114.

²⁸ YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión*, op. cit. pp. 1-40; HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, RUIZ CARNICER, Miguel Ángel y BALDÓ LACOMBA, Marc: *Estudiantes contra Franco (1939-1975)*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007, pp. 277-367.

crisis de legitimación de la dictadura²⁹. Así, 1969 fue el año en el que la banda terrorista *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) fue definitivamente percibida como una amenaza para la estabilidad del régimen pero, sobre todo, como un peligro para la seguridad pública; la ofensiva etarra superó en distintas ocasiones al régimen franquista, que reprimió duramente a todo el movimiento nacionalista en Euskadi. El culmen de todo ello se dio con el Proceso de Burgos de 1970, juicio sumarísimo bajo jurisdicción militar, contra dieciséis miembros de ETA acusados de asesinar a tres personas y que provocó una condena prácticamente unánime a nivel internacional; Franco cedió y conmutó la pena capital inicialmente impuesta a los procesados por cadena perpetua.

Por tanto, el franquismo afrontó los años 70 camino de una lenta agonía, con múltiples frentes abiertos en el interior. Pero sus dificultades también se hallaban allende las fronteras de España. Ramón Tamames apunta tres “constantes apreciables” de las relaciones internacionales de la dictadura: el régimen no llegó a tener plena legitimidad entre los países democráticos occidentales ni entre los países socialistas al no poder ser socio de los primeros en la CEE ni intercambiar embajadores con los segundos –salvo excepciones–; el régimen fue interdependiente del exterior, primero con el Eje y luego con las potencias anglosajonas; y la acción internacional siempre fue un complemento de los objetivos propios y permanentes del régimen³⁰, hecho este último en el que coincide Jean-François Daguzan, que apunta que la política exterior experimentó una nítida “utilización interna” por parte de las autoridades franquistas³¹. ¿Y cuáles eran los fines que perseguía el régimen en su acción internacional? La misma se guió, a grandes rasgos, por tres metas fundamentales: en primer lugar, sobrevivir, garantizar su continuidad; en segundo lugar, obtener el reconocimiento y la legitimidad internacional del régimen para su consolidación; y en tercer lugar, seguir a pies juntillas un apriorismo que podríamos resumir en un “hay que estar allá donde se nos deje estar”.

Como señala Roberto Mesa, el régimen franquista no surge de un hecho “lógico” – véase, sucesorio, electoral, etc.- sino de una guerra civil, que constituiría su principal fuente de legitimación ideológica y que se convertiría en su “cara y cruz” a lo largo de cuarenta años de existencia; un dato este último a tener “bien presente” para estudiar las

²⁹ NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: “Nuevos y viejos nacionalistas: la cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 59-87.

³⁰ TAMAMES, Ramón: *Op. cit.*, pp. 530-531.

³¹ DAGUZAN, Jean-François: “La politique extérieure du franquisme (1944-1976)”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 24 (1988), pp. 254-276.

relaciones internacionales de España desde 1939³². De esa forma, la dictadura buscó denodadamente y de forma continua el “perdón” de la comunidad internacional, intentando “limpiar” la “mancha” dejada por las potencias fascistas en sus inicios, lo que Ángel Viñas ha denominado “la absolución del *pecado original*”: el régimen buscaba ser “exculpado” de, en primer lugar, haber nacido gracias a las ayudas de Hitler y Mussolini en la Guerra Civil y, en segundo lugar, haber adoptado indistintamente el estatus de “neutral” y “no beligerante” -pero de apoyo político al Eje- durante la Segunda Guerra Mundial³³.

Sobre el proceso de toma de decisiones, Ángel Viñas destaca que la política exterior durante el franquismo fue “una actuación gubernamental definida, instrumentada y realizada en el seno de los aparatos del Estado”, lejos de la “interacción continua entre la actuación gubernamental, la opinión pública y los grupos de intereses, que vehiculan propuestas y alternativas de manera explícita” en los regímenes democráticos³⁴. De ahí que, como afirma Juan Carlos Pereira, estemos “con rotundidad” ante una política exterior “autoritaria”³⁵. Roberto Mesa destaca que en regímenes dictatoriales como el de Franco “no hay delimitación de funciones, no hay órganos de control ni son habituales las declaraciones sobre política internacional”, dejando prácticamente en manos del jefe del Estado la principal dirigencia de la acción exterior; así, las Cortes Españolas sólo jugarían un papel de “aparato aclamatorio” salvo cuando el ministro de Asuntos Exteriores comparecía ante la Comisión informativa correspondiente, al mismo tiempo que la participación del pueblo se limitaba únicamente a “intervenciones masivas de tipo plebiscitario”, como las manifestaciones destinadas a apoyar al régimen en sus nada infrecuentes habituales dificultades a nivel internacional³⁶; una caracterización propia de regímenes autoritarios y, sobre todo, totalitarios, siguiendo la teoría del “poder exterior”, formulada principalmente –aunque no sólo- por teóricos del III Reich como Carl Schmitt, y adaptada en España por el jurista Antonio de Luna³⁷.

³² MESA, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988, p. 18.

³³ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.*, p. 113.

³⁴ VIÑAS, Ángel: “La política exterior en el franquismo”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 6 (1982), p. 63.

³⁵ PEREIRA, Juan Carlos: “La Guerra Fría y su proyección sobre la política exterior del primer franquismo”, en FORNER, Salvador (ed.): *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, p. 121.

³⁶ MESA, Roberto: “La política exterior del Régimen”, en *Cuadernos para el Diálogo*, 147 (1975), p. 36.

³⁷ PEREIRA, Juan Carlos: “La Guerra Fría y su proyección sobre la política exterior del primer franquismo”, *op. cit.*, pp. 121-123.

Mesa divide los ministros de Exteriores en: “simples funcionarios o ejecutores de los designios del jefe del Estado”, entre los que incluiría a hombres como Gómez Jordana, Begdeber, Lequerica pero también a López-Bravo, López Rodó y Cortina Mauri; y ministros que serían protagonistas “más o menos directos” de su actuación o de los problemas para cuya resolución fueron nombrados, grupo en el que incluye a Serrano Súler, Martín Artajo o Castiella³⁸. Naturalmente, ello comportaba límites, pues como señala Carlos Sanz Díaz, la reserva que Franco ejerció sobre las líneas maestras de la política exterior no impedía a sus ministros “una cierta autonomía” en la ejecución de la misma³⁹. Pero en general, como subraya José Mario Armero, los ministros de Asuntos Exteriores del franquismo –buena parte de los cuales creían “sin duda de buena fe” que hacían política exterior- eran “simples peones” en el juego de mantener al general Franco en el poder y eran, pues, partícipes de una acción exterior lenta, sin dinamismo y que perseguía adaptarse a las circunstancias⁴⁰.

Ello no era óbice para que, fiel a la tradición española, las competencias en materia de política internacional se las disputasen varios departamentos de la Administración General del Estado, aparte del de Exteriores, dándose lo que Sanz Díaz denomina “reparto informal del poder exterior”. De esa forma, tendrían sus propios departamentos internacionales los Ministerios de Comercio –compitiendo con Santa Cruz por la política de exportaciones e internacionalización de empresas y las negociaciones económicas con Europa-, Información y Turismo, Educación y los tres Ministerios militares –que fueron los que llevaron el peso de las negociaciones con Washington-; e incluso, Presidencia del Gobierno –queriendo influir en la descolonización- y la Secretaría General del Movimiento Nacional contaban con su propio “servicio exterior”⁴¹. En el caso de la presente tesis, se podrá comprobar cómo fueron varios los Ministerios que intervinieron en la delegación española en Helsinki –siempre bajo la batuta de Exteriores, que incluso llegó a crear una “célula de seguimiento” sobre la CSCE-, y si bien la coordinación administrativa funcionó relativamente bien, los mayores roces del Palacio de Santa Cruz provinieron –como venía siendo habitual- con el Ministerio de Comercio.

El inicio de la Guerra Fría y la estratégica situación de España llevaron a la dictadura de Franco a abandonar la situación de marginación y condena internacional que su-

³⁸ MESA, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, op. cit., pp. 21-22.

³⁹ SANZ DÍAZ, Carlos: “El concepto de poder exterior en el franquismo”, en MARTÍNEZ RUIZ, Enrique (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Puertollano, 2000, p. 90.

⁴⁰ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 69.

⁴¹ SANZ DÍAZ, Carlos: “El concepto de poder exterior en el franquismo”, op. cit., pp. 90-91.

frió después de 1945⁴². La firma en 1953 del Concordato con la Santa Sede y de los Acuerdos defensivos con Estados Unidos⁴³ abrieron la puerta al final del aislamiento de la dictadura; como destaca Antonio Niño, para el régimen su nuevo vínculo con Washington “en modo alguno constituía un fin en sí mismo”, y si bien sirvió para consolidar su existencia, fue considerado en las altas esferas gubernamentales como un instrumento “del cual valerse para alcanzar una serie de objetivos pertenecientes a los ámbitos político, económico y familiar”⁴⁴. Con ambas rúbricas y el ingreso en la ONU en 1955, la dictadura podía proclamar abiertamente, como decía Ángel Viñas, “ya somos alguien”⁴⁵. Empero este relativo “triunfo”, la situación no fue mucho mejor y el régimen de Franco continuó divagando en el ostracismo de la sociedad internacional. Madrid intentaba reiteradamente estar allá donde se la dejase estar sin condiciones. Había restaurado relaciones con prácticamente todo Occidente pero con el mundo comunista las relaciones seguían siendo tirantes o, en el mejor de los casos, inexistentes.

Además de conseguir normalizar su presencia en el ámbito internacional y de regularizar sus relaciones con las grandes potencias occidentales, el régimen de Franco, durante sus años de aislamiento, se vio forzado a practicar una política enfocada hacia determinados ámbitos regionales, lo que se dio en denominar “políticas de sustitución” - término acuñado por el que fuera ministro socialista de Asuntos Exteriores, Fernando Morán- y que consistían en privilegiar espacios hasta entonces secundarios en la acción exterior española, que ahora se convertían en socios privilegiados y posibles puntas de lanza para romper el aislamiento internacional de la España de Franco⁴⁶. Las políticas de sustitución abarcaban a Iberoamérica –sobre la base del concepto de la Hispanidad⁴⁷- y al mundo árabe⁴⁸. En ambas, señala Manuel Espadas, se trataba de lograr un espacio

⁴² LIEDTKE, Boris N.: “España y Estados Unidos, 1945-1975”, en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 183-188; TERMIS SOTO, Fernando: *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2005, pp. 34-37.

⁴³ MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 579-694; VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 243-285; TERMIS SOTO, Fernando: *Op. cit.*, pp. 37-57.

⁴⁴ NIÑO, Antonio: “50 años de relaciones entre España y Estados Unidos”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003), p. 26.

⁴⁵ VIÑAS, Ángel: *Op. cit.*, pp. 189-207.

⁴⁶ MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 142-144.

⁴⁷ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, pp. 237-318, 33-353.

⁴⁸ ALGORA WEBER, María Dolores: *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco. La ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995, pp. 33-80, 141-154; PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “Las políticas regionales, los lazos iberoameri-

de prestigio en el mundo, una “misión de magisterio y de mediación en el ámbito internacional”, que compensase el aislamiento y papel secundario que España venía padeciendo desde el siglo XIX⁴⁹. O, como afirma Ángel Viñas, se intentaba vender tres eslóganes ante el pueblo español: el consabido “ya somos alguien (en el mundo)”, “ya vuelve el español por donde solía” –en alusión a América Latina- y “no han podido con nosotros” –para generar sentimientos de victoria hacia el “mercado interno”⁵⁰. Esta política también sería clave para el ámbito de la descolonización y, como se verá en las próximas líneas, para lograr apoyos en el litigio en torno a Gibraltar. Volcándose especialmente en el plano cultural como “instrumento de legitimación” –en palabras de Lorenzo Delgado-, la España de Franco pretendió reubicarse en la escena internacional tras la Segunda Guerra Mundial intentando jugar el papel de puente entre Europa y América Latina –tendiendo puentes también hacia Estados Unidos-⁵¹, pero también con el mundo árabe, aprovechando su ascendencia sobre los países del continente americano y su privilegiada situación mediterránea; esta última, volcada especialmente en el plano cultural⁵², será aprovechada más tarde por España en la Conferencia de Helsinki para asumir más protagonismo de cara al resto de países participantes. Fuera como fuese, Florentino Portero y Rosa Pardo apuntalan: el carácter antidemocrático y el pasado fascista del régimen marcaban su existencia internacional, abocando a España a un estatuto de “nación en cuarentena”, que duraría hasta 1975⁵³.

La crisis de gobierno de 1957 trajo un nuevo ministro de Asuntos Exteriores: Fernando María de Castiella, que relevaba a Alberto Martín Artajo con cuatro objetivos primordiales: profesionalizar íntegramente la diplomacia española; convertir a España en una potencia media europea, para aproximarse al club comunitario con el fin último de integrarse en el mismo⁵⁴; lograr una relación más equilibrada con Estados Unidos⁵⁵;

canos y la amistad hispano-árabe”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, op. cit., p. 251; GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo (1939-1975). Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, pp. 160-172.

⁴⁹ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987, pp. 24-25.

⁵⁰ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, op. cit., p. 125.

⁵¹ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: Op. cit., pp. 393-430.

⁵² ALGORA WEBER, María Dolores: Op. cit., pp. 231-248.

⁵³ PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “La política exterior. España ante la configuración del nuevo orden”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, op. cit., p. 224.

⁵⁴ BASSOLS, Raimundo: “España y las Comunidades Europeas”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Entre la historia y la memoria. Fernando María de Castiella y la política exterior de España, 1957-1969*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, pp. 217-242; PEREIRA, Juan Carlos: “Hacia Europa. La política europea de Castiella”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): Op. cit., pp. 243-269.

y resolver todos los litigios pendientes de la descolonización, aspecto este último que recogía el ya largo contencioso sobre la soberanía de Gibraltar⁵⁶, pero también cuestiones como Sidi Ifni, el Sahara o Guinea Ecuatorial⁵⁷. Durante su mandato, Castiella intentó, según Armero, llevar a la diplomacia española una mayor planificación y coherencia, haciéndola más técnica y menos improvisada⁵⁸; y aspiraba, como afirma Rosa Pardo, a que la acción exterior de España no fuera “a remolque” de la situación mundial, sino que realizara una “acción positiva” que le permitiera llevar la iniciativa y recuperar puestos a nivel internacional⁵⁹.

La política exterior de España seguía teniendo un fin primordial: garantizar la supervivencia del régimen franquista; pero ahora se veía obligada a sufrir modificaciones ligadas en buena medida al despegue económico que se iba a producir a partir de 1959, comenzando a pugnar por hacerse un hueco en la política internacional⁶⁰. Dicho ministro no tuvo una etapa fácil: las relaciones con Marruecos llegaron a entrar en barrena, como demostró la guerra del Sidi Ifni⁶¹; pese a lograr el ingreso en la OECE –actual OCDE–, no logró abrir las puertas de la recién creada Comunidad Económica Europea y sólo consiguió el “acuse de recibo” a su petición de ingreso en 1962⁶²; y el creciente enfrentamiento con Washington por la renovación quinquenal de los acuerdos defensi-

⁵⁵ PARDO, Rosa: “La política norteamericana de Castiella”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Op. cit.*, pp. 307-381.

⁵⁶ REMIRO BROTONS, Antonio: “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 10 (2004), pp. 134-137; ANGUITA OLMEDO, Concepción: “La reivindicación de Gibraltar en la transición española”, en POWELL, Charles y JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007, pp. 191-205, 210-212.

⁵⁷ CAÑADAS, Gabriel: “Castiella y la política de descolonización”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Op. cit.*, pp. 55-80; PARDO, Rosa: “El proceso de descolonización”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Op. cit.*, pp. 81-134.

⁵⁸ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, p. 172.

⁵⁹ PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, p. 345.

⁶⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 255-256.

⁶¹ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, pp. 216-220; VILAR, Juan B.: “La descolonización española en África”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *Op. cit.*, p. 400-404; TERMIS SOTO, Fernando: *Op. cit.*, pp. 152-161.

⁶² MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 203-264; CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 74-80; SENANTE, Heidi Cristina: *España ante la integración europea: el primer acercamiento*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim-Diputació de València, 2006, pp. 61-80; TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne en Europe. De la dictature de Franco à l’Union européenne*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008, pp. 65-86; FERNÁNDEZ SORIANO, Víctor: “Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 32 (2010), pp. 153-174.

vos acabó provocando un enconado enfado en los sectores castrenses y en el entorno de Carrero Blanco, siendo ésta una de las causas principales de su destitución en 1969. Sin embargo, sí cabe apuntar ciertos éxitos en su haber. En primer lugar, el vector económico exterior jugaría una importancia decisiva en las relaciones internacionales del régimen: sin él, el “volantazo de 1959” que supuso el despegue de la economía española, como afirma Viñas, hubiera sido imposible; y no sólo eso, sino que la experiencia de los primeros años del “segundo franquismo” demostraba que la dictadura no carecía de capacidad de avance en el ámbito económico, justo al contrario del inmovilismo existente en el campo político⁶³. Otro notable éxito se dio en el campo de la descolonización: consiguió un acuerdo para la independencia de Guinea Ecuatorial en 1968⁶⁴ y, sobre todo, obtuvo el respaldo de Naciones Unidas a la posición defendida por España en el litigio sobre Gibraltar⁶⁵.

La salida de Castiella del Consejo de Ministros en la siguiente crisis de gobierno se daba prácticamente por segura por los fracasos que iba cosechando de forma encadenada en sus últimos meses en el Palacio de Santa Cruz, con problemas como: el empecinamiento en torno a Gibraltar como eje primordial de la política exterior⁶⁶, la traumática ruptura de relaciones con Guinea Ecuatorial y las paralizadas negociaciones con la Santa Sede; pero, sobre todo, lo que más impaciencia provocó a El Pardo y a Carrero Blanco fue la política “independiente” que Castiella llevó a cabo en lo concerniente a su política colonial en el África española –en especial, hacia el Sahara-, y en las relaciones con el principal aliado del régimen, Estados Unidos⁶⁷. Como destaca Antonio Niño, la difícil posición negociadora de España derivada de su aislamiento político explicaba, al mismo tiempo, la posición de “continua dependencia” de Madrid respecto a Washington y, por ende, la “imperiosa necesidad” de no permitir el deterioro de las relaciones con la Administración norteamericana al ser la “única” alternativa que tenía el régimen para

⁶³ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.*, p. 115.

⁶⁴ VILAR, Juan B.: “La descolonización española en África”, *op. cit.*, pp. 405-409; GIL PECHARROMÁN, Julio, *Op. cit.*, pp. 315-323.

⁶⁵ REMIRO BROTONS, Antonio: “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, *op. cit.*, pp. 137-144; SÁNCHEZ MANTERO, Rafael: “Castiella y Gibraltar”, en OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Op. cit.*, pp. 135-152.

Las resoluciones 2231 (XXI) de diciembre de 1966 y 2353 (XXII) de diciembre de 1967, de la Asamblea General de Naciones Unidas están disponibles en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/007/66/IMG/NR000766.pdf?OpenElement> y <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/30/IMG/NR024030.pdf?OpenElement> [consultados el 1 de septiembre de 2014].

⁶⁶ REMIRO BROTONS, Antonio: “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, *op. cit.*, p. 144; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 291.

⁶⁷ POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2011, pp. 78-88.

alcanzar sus objetivos estratégicos, de ahí que la postura del ministro saliente no fuera “creíble”⁶⁸. Castiella acabaría su mandato imprimiendo un sesgo nacionalista a la política exterior de España, muy alejado del europeísmo y atlantismo iniciales y que resultó inútil, pues como afirma Calduch, tropezó con una “sistemática” resistencia internacional a conceder un aval “sin límites” a un régimen dictatorial como el de Franco⁶⁹.

Pese a su marcha por la puerta de atrás del Consejo de Ministros, la huella del ministro saliente sería perdurable en el tiempo. Hay consenso en señalar que dejó un servicio diplomático español modernizado y profesionalizado⁷⁰. Y, aprovechando la renovación en el Ministerio y el talante de los nuevos diplomáticos españoles, hizo “especialmente visibles” la presencia y la actividad internacionales de España, vendiendo la imagen de un país más atractivo por su desarrollo económico; sin ello, señala Manuel Espadas, no se entendería la política exterior de los años de la Transición, ya que, como diría el profesor Tierno Galván, la política exterior de Castiella representaba las “aspiraciones” de la sociedad española, contradiciendo “el sentido de las instituciones”⁷¹; tesis también compartida por el embajador Alonso Álvarez de Toledo⁷² y Charles Powell y Juan Carlos Jiménez⁷³. Con una España en la cumbre del desarrollismo económico, situada entre las diez primeras potencias industriales del mundo, y con un régimen consolidado desde un punto de vista institucional, había “razones”, asegura Gil Pecharromán, para que Franco se lanzase a un discurso optimista en política exterior; pese al “complejo de inferioridad” y a que España no estaba integrada en la OTAN o la CEE, el pueblo recibía a través de los medios de comunicación la imagen de que el país “volvía a ser alguien” en el mundo gracias a “la paz de Franco”⁷⁴.

La crisis de gobierno derivada del estallido del “caso Matesa” provocó la consolidación en el Gabinete del sector tecnócrata del Opus Dei —a pesar de que las subvenciones fraudulentas a dicha empresa partieron de departamentos dirigidos por miembros de la Obra. El nuevo jefe de la diplomacia española era el hasta entonces ministro de Industria, Gregorio López-Bravo, pese a que había sido máximo responsable del departa-

⁶⁸ NIÑO, Antonio: “50 años de relaciones entre España y Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁹ CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, en CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, p. 130.

⁷⁰ PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, *op. cit.*, p. 363.

⁷¹ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, pp. 266-267.

⁷² Entrevista con Alonso Álvarez de Toledo y Merry del Val. Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). Madrid, 16 de marzo de 2011.

⁷³ POWELL, Charles y JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del autoritarismo a la democracia*, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁴ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 325-326.

mento relacionado con el escándalo de Matesa. Fue una decisión personal de Franco⁷⁵, que, sin embargo, fue aprobada sin entusiasmo por parte de Carrero⁷⁶. Florentino Portero y Rosa Pardo afirman que López-Bravo trató de seguir la línea ensayada por Castiella de minimizar las limitaciones que imponía el carácter dictatorial del régimen español en la escena internacional, pero siempre asumiendo con más realismo que su antecesor “las peculiaridades del franquismo y el potencial real de España”⁷⁷. El nuevo jefe de la diplomacia española no tenía experiencia en el ámbito de la política internacional pero sí en el campo de las relaciones industriales y comerciales; de ahí que imprimirá un carácter más económico a la acción del Ministerio de Asuntos Exteriores, en detrimento de la política internacional de “prestigio” que había llevado a cabo su antecesor⁷⁸. Ello, sin dejar de tener en cuenta que la evolución interior acabaría “asfixiando”, según Armero, el programa del ministro⁷⁹.

En segundo lugar, López-Bravo llevó a cabo una importante reorganización en la estructura ministerial, continuando la obra de profesionalización de la diplomacia impulsada por su predecesor. Sus intenciones de mejorar el comercio exterior de España quedaron netamente expuestas con la creación la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales; asimismo, se suprimió la Subsecretaría de Política Exterior; y se eliminaron todas las direcciones generales regionales, que fueron reagrupadas en la Dirección General de Política Exterior. También se creó la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional⁸⁰. Por tanto, López-Bravo intentó centralizar en Santa Cruz todas las materias concernientes a las relaciones exteriores de España, lo que le causó importantes encontronazos con otros departamentos ministeriales.

Tercer gran rasgo de su política exterior: las cuatro prioridades de López-Bravo fueron: resituar a España en Occidente cerrando heredadas de Castiella –como lograr un nuevo convenio defensivo con Estados Unidos y culminar el Acuerdo Preferencial con la CEE en 1970-, estrechar lazos con los países de Iberoamérica, profundizar en la “amistad hispano-árabe” desarrollando una política vigorosa en el Mediterráneo y explorar nuevas áreas de acción para la política exterior de su país, dando el impulso definitivo a la “*Ostpolitik* española”, que tenía como objetivo normalizar las relaciones con

⁷⁵ ÁLVAREZ GARCILLÁN, Mario: “Humano, recto y prudente”, en ÁLVAREZ MORALES, Miguel (coord.): *Gregorio López-Bravo visto por sus amigos*, Madrid, 1987, p. 22.

⁷⁶ TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁷ PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “La política exterior. España en busca de una aceptación sin restricciones”, *op. cit.*, p. 243.

⁷⁸ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 248.

⁷⁹ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, p. 205.

⁸⁰ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 248; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 327-328.

el bloque socialista del Este y que se basó en el establecimiento de relaciones consulares y comerciales con los regímenes comunistas del Este y en la entusiasta acogida brindada por Madrid a la convocatoria de una Conferencia sobre la Seguridad en Europa. Hay consenso en destacar que López-Bravo fue un ministro viajero, pragmático y que intentó lograr un mayor protagonismo para España en los foros internacionales en los que se dejase estar al país; a todo ello había que añadir algo de lo que adoleció Castiella: el apoyo del propio Franco y la aquiescencia de un Carrero con el que no mantuvo una estrecha relación pero con el que evitó el enfrentamiento en todo momento, especialmente en los terrenos más sensibles para el almirante: la política africana y las relaciones con Estados Unidos⁸¹. Fernando Morán, por ejemplo, caracterizó el que denominó “modelo López-Bravo” como “pluralista en cuanto a los medios de acción exterior, tecnocrático, preliberal y mucho más consciente del peso de los intereses multinacionales”⁸².

El reto más importante de López-Bravo en el Palacio de Santa Cruz fue reconducir las relaciones con Estados Unidos, que habían sufrido un cierto deterioro en los últimos años de Castiella. Así, consiguió renovar los acuerdos defensivos en 1970: el “efecto Castiella” –y de su asesor militar en las conversaciones, el general Díez Alegría– se notaba, en tanto en cuanto se introducían notables modificaciones respecto a los acuerdos de 1953 y 1963, que además, quedaban derogados: desaparecía la cláusula automática de activación de las bases norteamericanas: ambos países tendrían que acordarla de forma conjunta; la cooperación defensiva y económica se ampliaba a campos como el científico-tecnológico, el educativo, el cultural, el comercial o el agrícola; se conseguía un reconocimiento *de facto* de que el acuerdo bilateral Madrid-Washington vinculaba a España con el sistema defensivo occidental, materializado en la OTAN; se cedía a España el oleoducto Rota-Zaragoza; y se prohibía a Estados Unidos almacenar armas biológicas y químicas en bases e instalaciones de uso conjunto hispano-norteamericano⁸³.

Por su parte, López-Bravo adoptó una política continuista respecto a las relaciones con el Mercado Común. Su paso por el Ministerio de Industria, como hemos comentado anteriormente, le hizo ser consciente de la importancia que la impronta económica y una profundización del comercio exterior tenían para la política exterior de España. Así, tras recibir en “herencia” el mandato de 1967 por el cual la Comisión Europea aceptaba ne-

⁸¹ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 329.

⁸² MORÁN, Fernando: *Op. cit.*, pp. 16-17.

⁸³ MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 840-847; VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila, op. cit.*, pp. 397-408.

gociar con Madrid qué tipo de relación habría entre ambas partes⁸⁴, el nuevo ministro terminó de impulsar y concluir las negociaciones conducentes a la firma del Acuerdo Comercial de carácter preferencial con la Comunidad Económica Europea⁸⁵. La rúbrica tuvo lugar en Luxemburgo el 29 de julio de 1970, entre el ministro español de Asuntos Exteriores; el presidente de turno del Consejo, Pierre Harmel; y el presidente de la Comisión Europea, Jean Rey. El acuerdo estaba muy lejos de las pretensiones políticas del régimen franquista, pues las puertas a la posibilidad de la asociación, y ya no digamos a las de la adhesión, quedaban cerradas. Sin embargo, en materia económica fue un acuerdo globalmente positivo, en tanto en cuanto condecía una reducción arancelaria para las exportaciones españolas de productos industriales del 66% frente al 25% otorgado por España a las importaciones de bienes de equipo y productos industriales que los países miembros del Mercado Común introducían en España⁸⁶. La sensación era, sin embargo, agridulce: si bien era el mejor posible para España por suponer un buen instrumento para reequilibrar el déficit de la balanza comercial española⁸⁷, lo obtenido estaba por debajo de las demandas inicialmente planteadas por Madrid y de otros países como Grecia, Turquía, Chipre o incluso Malta⁸⁸. Políticamente, además, para muchos miembros del régimen franquista, el acuerdo colmaba sus aspiraciones por representar la “vía española al tren europeo” y ser una especie de “recuperación histórica del tiempo perdido”, pero para los más aperturistas “sabía a poco”⁸⁹. Esta firma evidenciaba, a juicio de Ángel Viñas, la conveniencia del club comunitario de establecerse en un lugar de gran importancia geoestratégica como España, para aprovechar la capacidad de absorción de un mercado tan importante como podía ser el español y los “avances en aceptabilidad” logrados por la dictadura franquista⁹⁰.

Los mayores problemas vinieron de la Santa Sede y del sur del estrecho de Gibraltar. En primer lugar, pese a su conocida militancia en el Opus Dei, Gregorio López-Bravo no pudo reconducir las cada vez más maltrechas relaciones con el Vaticano. Las negociaciones para la renovación del Concordato se vieron condicionadas por la cada

⁸⁴ SENANTE, Heidi Cristina: *Op. cit.*, pp. 153-194.

⁸⁵ FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: “La política económica exterior del franquismo: Del aislamiento a la apertura”, *op. cit.*, pp. 72-75; TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, pp. 99-139.

⁸⁶ BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 57-59; FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: “La política económica exterior del franquismo: Del aislamiento a la apertura”, *op. cit.*, pp. 75-77.

⁸⁷ CAVALLARO, María Elena: *Los orígenes de la integración de España en Europa. Desde el franquismo hasta los años de la transición*, Madrid, Sílex, 2009, p. 125.

⁸⁸ TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, p. 141.

⁸⁹ CAVALLARO, María Elena: *Op. cit.*, p. 125.

⁹⁰ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.* p. 119.

vez más endiablada relación entre el Episcopado y el régimen franquista, puesto que la Iglesia católica española, en pleno proceso posconciliar, y con el apoyo de la Santa Sede, estaba dejando atrás el apoyo que había dispensado a la dictadura desde el estallido de la Guerra Civil⁹¹. El embajador español ante la Santa Sede, Antonio Garrigues, y el secretario del Consejo para los Asuntos Públicos del Vaticano, monseñor Agostino Casaroli –que cobrará esencial protagonismo en las próximas páginas–, habían alcanzado en julio de 1970 un principio de acuerdo sobre un nuevo Concordato, el denominado “Anteproyecto Casaroli-Garrigues”⁹². Sin embargo, las filtraciones a la prensa por parte de los sectores próximos al cardenal arzobispo de Madrid, Vicente Enrique y Tarancón, el Proceso de Burgos y la no aprobación por parte de la mayor parte del plenario de la Conferencia Episcopal –interlocutor indispensable para Roma a la hora de dar cualquier paso con el Gobierno de Madrid– por considerarlo preconiliar, hundieron el anteproyecto de Concordato acordado por la Embajada y la Curia vaticana⁹³. A partir de entonces, las relaciones España-Santa Sede entraron en una fase de ruptura prácticamente total: Pablo VI rechazó realizar visita pastoral alguna al país, Carrero Blanco criticó públicamente la “ingratitude” de la Iglesia, e incluso López-Bravo acusó al Papa, en una visita al Vaticano en enero de 1973, de “querer mal a España”⁹⁴. La llegada de otro hombre del Opus Dei a Santa Cruz, Laureano López Rodó, en junio de 1973, intentaría relanzar –en vano– las relaciones Madrid-Santa Sede, como veremos en próximos capítulos.

Por otra parte, la entrega a Marruecos del Ifni y de la franja saharaui de Tarfaya no sólo no pararon las reivindicaciones de Rabat sobre el conjunto del Sahara Occidental sino justo lo contrario. Para sus reivindicaciones, el Gobierno alauí contaba con el apoyo incondicional de Mauritania y Argelia; los tres países estaban dispuestos a ejercer una fuerte presión internacional para que Madrid descolonizase el Sahara⁹⁵. Marruecos, además, atacaba a España reclamando la “africanidad” de las Islas Canarias –y su “des-

⁹¹ ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Confesiones*, Madrid, PPC, 1996, pp. 274-325.

⁹² LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX, op. cit.*, pp. 385-387; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 342-343; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 146-199.

⁹³ LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, *op. cit.*, p. 387; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 209-228.

⁹⁴ PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, *op. cit.*, p. 365; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 286-287.

⁹⁵ VILAR, Juan Bautista: *El Sahara español: historia de una aventura colonial*, Madrid, Sedmay, 1977, pp. 131-139; DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Historia del Sahara español: la verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, 1988, pp. 534-567; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 354.

colonización”- y la soberanía sobre Ceuta y Melilla. La reacción del Gobierno español no se hizo esperar. En primer lugar, López-Bravo intentó aislar a los marroquíes en el mundo árabe, tanto en la Liga Árabe como en la Organización por la Unidad Africana. El ministro de Asuntos Exteriores no dudó en tirar de nuevo de su conocida impronta viajera y realizó una visita oficial a Egipto en enero de 1970 para reafirmar ante Nasser la “tradicional amistad hispano-árabe”, apoyar la causa palestina, y evitar que la OUA reconociese la “africanidad” de Canarias⁹⁶; y lo consiguió. Luego, España jugó al “divi- de y vencerás” con Rabat, Argel y Nuakchot tratando de ofrecerles ventajosas relaciones económicas y comerciales. Por ejemplo, en junio de 1970, el ministro viajó a Mauritania para crear una empresa pública mixta de ambos países –IMAPEC, de pesca- y al mes siguiente firmó una serie de acuerdos financieros y de protocolos aéreos con Marruecos. Por último, en el ámbito multilateral de las Naciones Unidas, el jefe de la diplomacia española siempre mostró la intención de Madrid de descolonizar el Sahara pero respetando el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui. España quería evitar a toda costa que otros países acabasen controlando el Sahara: en ello tenía mucho que ver la existencia de ricos caladeros pesqueros frente a las costas de este territorio y el descubrimiento de importantes yacimientos de fosfato, en especial los de Bu-Craa⁹⁷. España quería seguir conservando toda su influencia económica en el futuro Estado independiente saharaui que entraba en sus planes. Rafael Calduch afirma que en la cuestión del Sahara, López-Bravo consiguió evitar que saltase por los aires el “delicado e inestable equilibrio” de intereses entre España, los tres países del Magreb y el pueblo saharaui, que hubiera podido incluso desencadenar un conflicto regional, incluso armado; a cambio, no consiguió una posición internacional más favorable frente a las presiones internacionales⁹⁸. Sin embargo, España no pudo evitar que prendiera con fuerza el nacionalismo y en 1973 surgió, con el apoyo de Argelia, el Frente Polisario, principal grupo armado de la resistencia saharaui⁹⁹.

Cuando López-Bravo abandonó Exteriores en junio de 1973, y teniendo en cuenta toda la evolución histórica desde 1945, el régimen franquista podía sentirse, afirma Ángel Viñas, “razonablemente satisfecho”: su política exterior era “un éxito” desde el

⁹⁶ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 346-347.

⁹⁷ VILAR, Juan Bautista: *El Sahara español, op. cit.*, pp. 119-129; DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 437-445, 457-461; CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, *op. cit.*, pp. 139-140; VILAR, Juan B.: “La descolonización española en África”, *op. cit.*, pp. 400-404; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 352-356.

⁹⁸ CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, *op. cit.*, p. 140.

⁹⁹ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 567-585.

punto de vista de su búsqueda de “absolución del pecado original”, pero todavía tenía unas claras limitaciones: no pertenecía a los organismos defensivos euro-atlánticos como la OTAN, su relación con Estados Unidos estaba profundamente desequilibrada y tenía las puertas –políticas- de la Comunidad Económica Europea cerradas; a todo ello había que unir la nula actividad diplomática de Franco, que sólo hizo tres visitas internacionales para entrevistarse con Hitler –en Hendaya-, con Mussolini –en Bordighera- y con Salazar, mientras que, salvo Eisenhower y Nixon, así como el canciller Kiesinger, apenas hubo líderes políticos que visitaron El Pardo. Sólo la visita de Arias Navarro a la Conferencia de Helsinki rompería esta tendencia, justo en las postrimerías del franquismo¹⁰⁰. La lentitud de reformas a nivel interno y episodios de represión que saltaron a la escena internacional –como el Proceso de Burgos- lastraron el ejercicio de práctica normalización exterior que intentó llevar a cabo Gregorio López-Bravo durante sus tres años de estancia en el Palacio de Santa Cruz.

2. “El mundo es como es y no como quisiéramos que fuera”¹⁰¹. La *Ostpolitik* de la España franquista.

La *realpolitik* es una práctica constante en las relaciones internacionales. Esta expresión de origen alemán define una forma de hacer política que está basada en consideraciones pragmáticas y está conectada con el realismo político; se caracteriza por la defensa a ultranza de los intereses nacionales de un país como eje fundamental de la acción exterior, por encima de interpretaciones ideológicas e idealistas¹⁰². Un buen ejemplo de *realpolitik* fue el que llevó a cabo la España del general Franco a finales de los años 60 y primera mitad de los 70 del siglo XX. La dictadura franquista, una de cuyas principales banderas era el anticomunismo, desplegó durante esos años su particular política de apertura al Este socialista. Es la que se ha dado en denominar la “*Ostpolitik* española”, uno de los episodios más novedosos y rompedores de la política exterior del franquismo –en especial de sus últimos años- pero que, pese a los progresos realizados, deja todavía margen de investigación al ser Europa centro-oriental una de las áreas tra-

¹⁰⁰ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.*, p. 128.

¹⁰¹ Conocida frase que Franco plasmó en una carta al presidente de Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, dando su opinión sobre la política norteamericana en Vietnam. *Vid.* VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, *op. cit.*, p. 373.

¹⁰² PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel-Ministerio de Defensa, 2008, pp. 838-842.

dicionalmente menos estudiadas de las relaciones exteriores de España¹⁰³. Pese al fin del ostracismo internacional en la primera mitad de los años 50, quedaban por solucionar, entre otros temas, las relaciones con los países de Europa del Este y con la Unión Soviética. ¿Por qué se dedica en este capítulo una especial relevancia a los vínculos entre la España del general Franco y la Europa comunista? Como hemos podido ver anteriormente, fueron las cancillerías del Pacto de Varsovia las que habían mostrado mayor interés en convocar una Conferencia de Seguridad Europea; y como comprobaremos en el próximo epígrafe, fueron también las diplomacias del Este las que convocaron a todos los países –incluida España– a la reunión que tendría lugar años después en Helsinki.

En una primera fase, como señala Shneidman, las relaciones entre España y Europa del Este estuvieron marcada por tres puntos principales: una fase inicial de acusaciones mutuas entre España y los países comunistas del Este; una lenta evolución desde unas relaciones nulas a unos contactos comerciales y culturales tímidos y con subterfugio; y, por último, una nítida ineficacia del PCE a la hora de evitar que estos primeros contactos tuvieran lugar¹⁰⁴. Las relaciones de España con la URSS ya se habían roto en 1939 por el apoyo de Moscú al Gobierno republicano durante la Guerra Civil española y por la radical oposición del bando vencedor, el franquista, a la existencia de la propia URSS y al comunismo en general¹⁰⁵. Como era de esperar, después de 1945 los nuevos países socialistas del Este siguieron la política soviética respecto a España y rompieron todos los lazos con Madrid, lo que coincidió con el aislamiento internacional del régimen franquista. A lo largo de 1946 se produjo lo que Matilde Eiroa denomina “reconocimientos cruzados entre gobiernos oficiales y oficiosos”¹⁰⁶. Así, los nuevos regímenes comunistas de Europa del Este reconocieron al Gobierno de la República en el exilio como único representante legítimo de España, acogieron numerosos refugiados¹⁰⁷ y

¹⁰³ EIROA, Matilde y FERRERO BLANCO, María Dolores: “Introducción, estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 21-48.

¹⁰⁴ SHNEIDMAN, J. L.: “Eastern Europe and the Soviet Union”, en CORTADA, James W. (ed.): *Spain in the Twentieth-Century World: Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Westport (CT), Greenwood Press, 1980, p. 164.

¹⁰⁵ GARRIDO CABALLERO, Magdalena: *Las relaciones entre España y la Unión Soviética a través de las Asociaciones de Amistad en el siglo XX*. Dirigida por la Profesora Dra. Encarna Nicolás Marín. Tesis doctoral inédita. Universidad de Murcia, 2006, pp. 333-351.

¹⁰⁶ EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1955)*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 162; EIROA, Matilde: “La Guerra Fría y los desplazamientos intraeuropeos de la Península Ibérica al Telón de Acero”, en SZÁRAZ, Peter (ed.): *España y Europa central. El pasado y la actualidad de las relaciones mutuas*, Bratislava, Universidad de Comenius Bratislava, 2004, p. 111.

¹⁰⁷ EIROA, Matilde: “La Guerra Fría y los desplazamientos intraeuropeos de la Península Ibérica al Telón de Acero”, *op. cit.*, pp. 105-107.

acreditaron a diplomáticos republicanos¹⁰⁸. La reacción del régimen de Franco fue, por el contrario, la de considerar interlocutores válidos a los Gobiernos centro-orientales en el exilio y dar cobijo a los expatriados del Este: entre ellos, y junto a pequeñas colonias de exiliados, había importantes nobles de la época¹⁰⁹.

La muerte de Stalin en 1953 y el ingreso en la ONU en 1955 trajeron consigo el primer deshielo; y aunque a partir del ingreso de España en Naciones Unidas en 1955 ya no se llegará a reconocer el Gobierno republicano en el exilio, el apoyo al PCE se mantuvo constante hasta finales de los 60, tanto desde Moscú como desde el resto de países del Este¹¹⁰. La única forma de salvar el “escollo” de las relaciones de Madrid con el Este para obtener un reconocimiento mutuo era operar, como señalan Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez, “bajo la influencia de Mercurio”¹¹¹, esto es, propiciando un acercamiento en el ámbito comercial que se viera complementado por el establecimiento de relaciones consulares¹¹². La economía fue, pues, un factor fundamental para la particular política al Este que llevó a cabo el franquismo.

Fue el Ministerio de Comercio el que animó el proceso; Exteriores inicialmente no lo aprobó por causas ideológicas y económicas -no consideraba rentable establecer relaciones comerciales con el Este-. La llegada de Fernando María de Castiella al Palacio de Santa Cruz en 1957 cambió la situación. Pese a su anticomunismo confeso, el nuevo ministro no dejaba de tener en cuenta que la existencia del bloque socialista era una realidad que España debía tener en cuenta para sus avances en la política europea y mediterránea; incluso, para presionar a Estados Unidos, no era descartable que Madrid adoptase una vía neutralista en la que unas relaciones normalizadas y amistosas con el Este podían desempeñar un papel relevante. Por ende, el jefe de la diplomacia española dio “luz verde” al acercamiento al Pacto de Varsovia, y entre 1957 y 1961 el Instituto

¹⁰⁸ CIECHANOWSKI, Jan Stanisław: “Las relaciones entre la Polonia comunista y la República española en el exilio. Razones políticas de la misión de Manuel Sánchez Arcas en Varsovia (1946-1950)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 48-79; EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1955)*, op. cit., pp. 67-101; NALEVKA, Vladimir: “Las relaciones checo-españolas 1945-1955”, *Lamusa digital*, 6 (2005), publicación digital.

¹⁰⁹ EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1955)*, op. cit., pp. 103-148; EIROA, Matilde: “España, refugio para los aliados del Eje y destino de anticomunistas (1939-1956)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 26-42.

¹¹⁰ PEREIRA, Juan Carlos: “España y la URSS en una Europa en transformación”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 15 (1993), p. 194.

¹¹¹ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 44. Ambos autores utilizan ese término para aludir a Mercurio, dios romano del comercio, cuyo nombre está relacionado con el vocablo latino *merx* (“mercancía”).

¹¹² VILARIÑO PINTOS, Enrique: “Aspectos de las relaciones consulares y comerciales en los acuerdos de España con países de Europa oriental y la Unión Soviética”, *Separata. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, vol. XVI, 45 (1973), pp. 863-896.

Español de Moneda Extranjera firmó acuerdos bilaterales interbancarios sobre Arreglo de Pagos con prácticamente todos los países de la Europa comunista; el primero de ellos fue en julio de 1957 con el *Narodowy Bank Polski* (Banco Nacional de Polonia)¹¹³. Pese a su carácter técnico, estos acuerdos eran un primer paso para el “deshielo” con el otro lado del “telón de acero”.

Establecidos los primeros contactos, la siguiente etapa fue el pleno establecimiento de relaciones comerciales con los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME-COMECON), la organización de cooperación económica del bloque comunista. En 1964 se abrieron las delegaciones comerciales de España en Bucarest y Varsovia, que nacieron oficialmente como oficinas del Instituto Español de Moneda Extranjera y que acabaron desempeñando labores de “embajada oficiosa” de España en esos países. En 1966, la España de Franco y la Rumanía de Nicolae Ceaucescu acordaron establecer relaciones consulares y comerciales¹¹⁴.

Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, fueron el cambio de Gobierno acaecido en octubre de 1969 y la llegada de López-Bravo al Palacio de Santa Cruz los factores necesarios para impulsar la *Ostpolitik* española. El punto de inflexión se dio el 26 de diciembre de 1969, cuando el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, que volaba rumbo a Filipinas para asistir a la investidura del presidente Marcos, realizó una “escala técnica” en Moscú –previamente pactada– y se entrevistó con el viceministro soviético de Comercio Exterior, Antoni Kovalev. Apenas hubo información a los medios y el único que, quince días después, reveló el viaje secreto fue el director de *Pueblo*, Emilio Romero, en su periódico¹¹⁵. De lo poco que trascendió sobre la reunión entrevista es que los dos altos cargos trataron cuestiones internacionales como la Conferencia de Seguridad en Europa –a la que España ya había prestado su apoyo–, los problemas en el Mediterráneo, la crisis de Oriente Medio, la guerra de Vietnam y las relaciones chino-soviéticas; pero, sobre todo, hablaron principalmente de las relaciones marítimas entre

¹¹³ MIRÓ LIAÑO, Lourdes y FERRERO BLANCO, M^a. Dolores: “Motivaciones y dificultades en la evolución de las relaciones económico-comerciales hispano-polacas (1950-1970)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 91-97.

¹¹⁴ « Note de la Direction d'Europe Méridionale. Rétablissement des relations consulaires, culturelles et commerciales entre l'Espagne et la Roumaine. 5 janvier 1967 », « Télégramme n° 9/12, de Boisseson. Établissement de relations consulaires avec la Roumaine. Madrid, le 7 janvier 1967 », « Dépêche n° 65 de R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Établissement des relations consulaires entre l'Espagne et la Roumaine. Madrid, le 13 janvier 1967 », Archives du Ministère des Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l'Est, vol. 343.

¹¹⁵ *Pueblo*, 10 de enero de 1970, p. 3

ambos países¹¹⁶. En todo momento hubo corrección en las formas; también, coincidencia en que las relaciones tenían que seguir progresando en el ámbito comercial ante la imposibilidad de establecer relaciones diplomáticas, al menos mientras viviera Franco¹¹⁷.

El pragmatismo de López-Bravo predispuso el aumento de contactos diplomáticos, económicos y consulares con el bloque comunista. Su prioridad política era el Viejo Continente, y ello incluía, en palabras del propio ministro, que no se podía “ignorar a media Europa”, porque el comercio exterior de España tenía “posibilidades muy interesantes con la expansión del Comecon”; las palabras del propio Franco en su discurso de fin de año en el que afirma que “nuestros contactos con las naciones del Este se van ampliando” confirmaban la orientación definida por López-Bravo¹¹⁸. España completó la tarea de entablar relaciones consulares con todos los países del Pacto de Varsovia. Castiella ya lo había hecho con Rumanía. En diciembre de 1969 se establecían relaciones consulares con Polonia¹¹⁹, y con Hungría¹²⁰; y en junio de 1970 se hacía lo propio con Bulgaria¹²¹ y Checoslovaquia. Estos acuerdos fueron fruto, normalmente, de las gestiones realizadas por el embajador de España en París, Pedro Cortina Mauri¹²²: la capital francesa se convirtió en el epicentro de actividad de la *Ostpolitik* española¹²³.

¹¹⁶ « Dépêche n° 64 R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Escala de M. López Bravo à Moscou. Madrid, 16 janvier 1970 ». AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 327 ; « Télégramme n° 1280/86, de Delahaye. Entretien López Bravo-Kovalev. Moscou, le 24 février 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l'URSS, vol. 341 ; CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *Horizonte Español* 1972, II, p. 253.

¹¹⁷ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 349.

¹¹⁸ CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 253.

¹¹⁹ « Télégramme n° 908/910, de Boisseson. Ouverture de relations consulaires et commerciales entre l'Espagne et la Pologne. Madrid, le 17 juillet 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l'Est, vol. 343.

¹²⁰ « Télégramme n° 1155, de Boisseson. Relations hispano-hongroises. Madrid, le 23 octobre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l'Est, vol. 343 ; HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-húngaras”, *Ayer*, 67 (2007), p. 140.

¹²¹ DRAGANOV, Dragomir: “Las relaciones hispano-búlgaras en los fondos de la Dirección General de los archivos búlgaros (1939-1989)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 125-127.

¹²² ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, p. 208.

¹²³ « Dépêche n° 217 de R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Ouverture à l'Est. Madrid, le 3 février 1967 », « Note de la Sous-direction d'Europe orientale. Relations de l'Espagne avec les démocraties populaires. Paris, le 5 décembre 1967 », « Dépêche n° 869 de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Relations Espagne - Pays de l'Est. Madrid, le 28 juillet 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l'Est, vol. 343.

Entre 1970 y 1971, España también firmó con estos países una serie de Acuerdos Comerciales a Largo Plazo con tres objetivos: equiparar las actividades comerciales de Occidente en el otro lado del “telón de acero”; superar la colaboración bilateral de los Arreglos de Pagos que, además, implicaban dificultades técnicas¹²⁴; e ir más allá de los estrictos intercambios comerciales para posibilitar que hubiera cooperación en terrenos como el científico-tecnológico, la industria y las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas¹²⁵. El primer Acuerdo Comercial a Largo Plazo se firmó con Polonia, en abril de 1970, que, además, se convirtió en el principal socio de España en el Este: el comercio bilateral entre ambos países constituyó más de la mitad de las transacciones con Europa centro-oriental¹²⁶. En noviembre el acuerdo se rubricó con Hungría y en diciembre, con Rumanía; las relaciones de la España franquista con el régimen de Ceaucescu parecían de las más fluidas de toda esta particular política al Este, sólo quedando pendientes las relaciones diplomáticas plenas que, sin embargo, nunca estarían en la agenda bilateral. Luego, en febrero de 1971 la firma del Acuerdo Comercial se realizó con Bulgaria gracias al pragmatismo del Ministerio de Asuntos Exteriores de ese país¹²⁷; y en abril de ese año 1971 se hizo lo mismo con Checoslovaquia. La excepción fue la Yugoslavia de Tito, con la que se promovieron relaciones comerciales pero no consulares; como compensación se creó una comisión empresarial bilateral¹²⁸.

Tras la rúbrica de estos convenios, la balanza comercial de España con el Este devino positiva¹²⁹: los países de Europa centro-oriental tenían en conjunto más peso como clientes que como proveedores en el comercio exterior de España; y se confirmaba, además, la tendencia de las exportaciones españolas a diversificar sus horizontes de

¹²⁴ LOBEJÓN HERRERO, Luis: *España en el comercio Este-Oeste, 1961-1991*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999, pp. 35-37; MIRÓ LIAÑO, Lourdes y FERRERO BLANCO, M^a. Dolores: “Motivaciones y dificultades en la evolución de las relaciones económico-comerciales hispano-polacas (1950-1970)”, *op. cit.*, p. 117.

¹²⁵ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *op. cit.*, p. 48.

¹²⁶ MIRÓ LIAÑO, Lourdes y FERRERO BLANCO, M^a. Dolores: “Motivaciones y dificultades en la evolución de las relaciones económico-comerciales hispano-polacas (1950-1970)”, *op. cit.*, p. 118.

¹²⁷ DRAGANOV, Dragomir: “Las relaciones hispano-búlgaras en los fondos de la Dirección General de los archivos búlgaros (1939-1989)”, *op. cit.*, pp. 125-127.

¹²⁸ « Dépêche n° 1039 de R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Relations entre l’Espagne et l’Europe de l’Est. Madrid, le 25 septembre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne: Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l’Est, vol. 343; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.; PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁹ HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras”, *op. cit.*, p. 142.

mercado, más allá de sus áreas tradicionales¹³⁰. Eso sí, los intercambios comerciales entre Madrid y el bloque comunista no tuvieron un peso extraordinario ni determinante en la economía¹³¹. Sin embargo, todos estos acuerdos comerciales, más allá de sus consecuencias económicas, no dejaban de tener una importancia extraordinaria por la vertiente política y por las consecuencias que podían tomar si tenemos en cuenta los antecedentes históricos de los vínculos entre ambas partes.

Las negociaciones con el “buque insignia” del bloque comunista europeo, la Unión Soviética, se desarrollaban aparte, dada su trascendencia y dificultad. Se definían de forma más sigilosa por las consecuencias políticas que podían acarrear, pues, según Shneidman, ambos países simbolizaban dos ideologías muy diferentes para unos gobernantes que tenían el poder para establecer relaciones formales entre las dos naciones y que estaban profundamente marcados por la unicidad de su pensamiento¹³². También porque, como señala Fernando Claudín, el Kremlin deseaba llevar sus tratos con el franquismo “con el menor ruido posible”¹³³. Luis Suárez Fernández reveló en su obra *Franco y la URSS. La diplomacia secreta* que la apertura hacia el Este fue, precisamente, el resultado de largos años de contactos diplomáticos secretos directos e indirectos¹³⁴, que demostraban de forma inequívoca que una cosa era la retórica oficial anticomunista y otra muy diferente la política exterior real. Franco, que conocía toda la operación, ya no se oponía al establecimiento de relaciones económicas, consulares, de prensa, de cooperación científica, cultural, etc. con la URSS, siempre insistiendo en que no permitiría bajo ningún concepto, y mientras existiera el comunismo, el establecimiento de una Embajada soviética en Madrid, por temor a que actuase como “vehículo de agitación”¹³⁵. Igualmente, como demuestra Magdalena Garrido, la España de Franco y la URSS también entablaron tímidos vínculos culturales, siempre con la cautela y la distancia propia de dos regímenes de signo político tan distinto¹³⁶.

El “efecto Castiella” se dejó sentir en las relaciones hispano-soviéticas. Como hemos señalado anteriormente, París se convirtió en el epicentro de las discretas conver-

¹³⁰ LOBEJÓN HERRERO, Luis: *Op. cit.*, p. 56. Para conocer con detalle el comercio bilateral de España con los países del Este, del mismo autor y de la misma obra, *vid.* pp. 119-156.

¹³¹ LOBEJÓN HERRERO, Luis: *Op. cit.*, pp. 54-57. Para analizar las transacciones comerciales entre Este y Oeste, *vid.* LAVIGNE, Marie: *Les relations économiques Est-Ouest*, París, Presses Universitaires de France, 1979.

¹³² SHNEIDMAN, J. L.: “Eastern Europe and the Soviet Union”, *op. cit.*, p. 155.

¹³³ CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 239.

¹³⁴ SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis: *Franco y la URSS*, Madrid, Rialp, 1987, p. 15.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 247.

¹³⁶ GARRIDO CABALLERO, Magdalena: *Op. cit.*, pp. 392-409.

saciones bilaterales y oficiales entre España y la URSS. Para empezar, el embajador soviético, Vinogradov, entregó en diciembre de 1963 a su homólogo español, José María de Areilza, una nota oficial del Gobierno soviético, sobre la cuestión del armamento nuclear en el Mediterráneo, con mensaje personal de Krushev al “jefe del Estado español” incluido¹³⁷. En la primera misiva del Caudillo a un gobernante soviético, Franco respondía, de forma cortés, a Krushev que no aceptaba su propuesta pero que España estaba abierta al diálogo¹³⁸. Algunos interpretaron el intercambio epistolar entre Krushev y Franco como un reconocimiento *de facto* por parte de la URSS de la existencia del régimen franquista¹³⁹. Pero la ralentización que impuso Moscú tras la ejecución del dirigente del PCE Julián Grimau frenó un mayor acercamiento¹⁴⁰. Luego, el 17 de febrero de 1967 entraron en vigor las denominadas “cartas Boado” tras un intercambio de notas oficiales; era el primer acuerdo importante que firmaban España y la URSS desde la II República¹⁴¹. En virtud del mismo, las naves de ambos países estaban autorizadas a recalar en los puertos del otro, donde recibirían las mismas ventajas de la que gozaban los navíos de terceras potencias¹⁴². Asimismo, se creaba la empresa mixta de capital hispano-soviético *Sovhispan*. Precisamente, los vínculos marítimos fueron uno de los contactos principales en los limitados lazos que hubo entre Madrid y Moscú en la época de Franco¹⁴³.

¹³⁷ CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 246; AREILZA, José María de: *A lo largo del siglo: 1909-1991*, Barcelona, Planeta, 1993, p. 154.

¹³⁸ « Dépêche n° 125 d’Armand d’Ohayla, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Réponse du Général Franco au message de M. Khrouchtchev à propos des litiges territoriaux. Madrid, le 30 janvier 1964 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l’URSS, vol. 341.

¹³⁹ « Dépêche n° 370 R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. En marge des relations diplomatiques : rapports de l’Espagne avec le Mexique et l’URSS. Madrid, le 27 juin 1964 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l’URSS, vol. 341.

¹⁴⁰ CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 246; PEREIRA, Juan Carlos: “España y la URSS en una Europa en transformación”, *op. cit.*, p. 194.

¹⁴¹ PEREIRA, Juan Carlos: “España y la URSS en una Europa en transformación”, *op. cit.*, p. 195.

¹⁴² CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 249; SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis: *Op. cit.*, pp. 272-273

¹⁴³ « Henry de Bourdeille, Ministre Plenipotentiaire chargé du Consulat Général de France à Barcelone à Son Excellence Monsieur Robert de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne. Escale d’un cargo soviétique à Barcelone. 24 avril 1967 » ; « Henry de Bourdeille, Ministre Plenipotentiaire chargé du Consulat Général de France à Barcelone à Son Excellence Monsieur Robert de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne. Visite à Barcelone d’un navire école de la Flote soviétique. 7 novembre 1967 » ; « Dépêche n° 74 de R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Relations maritimes avec l’URSS. Madrid, le 24 janvier 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l’URSS, vol. 341

A finales de los años 60 e inicios de los 70, las relaciones con la URSS cobraron un nuevo impulso por el apoyo que España había brindado desde el principio a la Conferencia de Seguridad Europea que Moscú venía auspiciando desde los años 50. Tras la reunión de López-Bravo con Kovalev comenzaron a desarrollarse vínculos oficiosos a través del comercio, que, en cierta manera, reemplazaban las inexistentes relaciones diplomáticas bilaterales. Los intercambios comerciales se canalizaron principalmente a través de los navíos soviéticos que recalaban en los puertos de Barcelona y, sobre todo, de las Islas Canarias. Así, el 30 de marzo de 1970 se anunció que la URSS abriría en Madrid, con permiso del Gobierno español, una oficina de la Compañía Marítima del Mar Negro “Sovylot”¹⁴⁴. La misma velaría por los intereses de Moscú en España y estaría encabezada por uno de los hombres más importantes del cuerpo diplomático soviético, Sergei Alexandrovich Bomogolov, hasta entonces secretario de la Embajada en París -y primer embajador de este país en Madrid tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas en 1977-. Por el momento, no habría contrapartida española en Moscú, por deseo expreso del régimen franquista¹⁴⁵. Meses más tarde, el 16 de octubre de 1970 el jefe de la diplomacia española se reunió en Naciones Unidas con su homólogo soviético, Andrei Gromiko, primer encuentro entre los titulares de Asuntos Exteriores de ambos países desde que terminase la Guerra Civil española y sobre el que hablaremos en detalle en próximas páginas¹⁴⁶.

Todas estas negociaciones trajeron consigo la firma en París, el 15 de septiembre de 1972, del Acuerdo Comercial Hispano-soviético, que marcaría el cénit de las relaciones entre Madrid y Moscú durante la época de Franco y que tendría una duración máxima de tres años, pudiendo ser sometido a revisión anual si ambas partes lo consideraban oportuno. El Acuerdo fue aprobado por las Cortes Españolas el 22 de diciembre de 1972, con la única oposición de tres procuradores, liderados por Blas Piñar, uno de los personajes más reaccionarios del régimen franquista. Luego, tras un encuentro ministerial hispano-soviético, el 16 de febrero de 1973 se firmaría un nuevo convenio, sobre los vuelos chárter entre Moscú y las Islas Canarias; además, los rusos tenían en las Afortu-

¹⁴⁴ « Dépêche n° 366 de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, sur l'ouverture d'une agence maritime soviétique à Madrid. 20 mars 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l'URSS, vol. 341.

¹⁴⁵ CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 255.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 255.

nadas un puerto en régimen de alquiler donde podrían realizar el cambio de tripulación de sus barcos de pesca, lograr agua potable y abastecerse¹⁴⁷.

Las consecuencias del Acuerdo hispano-soviético fueron dispares. Profundizaba en las relaciones económicas entre ambos países y contemplaba la apertura de delegaciones comerciales plenamente oficiales en Madrid y en Moscú. Hubo un rápido incremento de los intercambios comerciales entre ambos países pero especialmente a favor de la URSS: el déficit comercial español respecto a la potencia soviética se disparó¹⁴⁸. Pero el Acuerdo, que es obvio que no resultó beneficioso económicamente para España sino para la URSS, sí fue trascendental desde un punto de vista político para el régimen franquista: le permitía tener un convenio bilateral de primer nivel en el ámbito comercial con su otrora “gran enemigo”. La esperanza de Exteriores es que, junto a los contactos que se podrían establecer en la futura CSCE, este convenio bilateral podía suponer un primer paso para el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Madrid y Moscú, lo que abriría definitivamente las puertas al reconocimiento de la dictadura de Franco por parte de los países de la Europa del Este. El representante oficioso de la URSS en Madrid, Bomogolov, se encargó de rebajar las expectativas del acuerdo al decir que se trataba simplemente de un convenio “de tipo clásico” para regularizar las relaciones comerciales entre ambos países¹⁴⁹.

Antes de abandonar la cartera de Exteriores, López-Bravo consiguió el mayor éxito en concerniente a la apertura del régimen franquista hacia el bloque comunista: establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China y la República Democrática Alemana. En el primer caso, el régimen español siguió el ejemplo de la “diplomacia del ping-pong” que permitió la normalización de las relaciones entre Washington y Pekín tras el viaje de Nixon a China, y el 9 de marzo de 1973 los embajadores Pedro Cortina Mauri y Huang Cheng firmaban el acuerdo de establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y la República Popular China; a través del mismo se reconocía al Gobierno de Pekín como “único legítimo”¹⁵⁰. Ángel Viñas afirma que el reconocimiento de la China comunista “fue una muestra casi única de visión estratégica” pero, al realizarse

¹⁴⁷ HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras”, *op. cit.*, p. 144.

¹⁴⁸ LOBEJÓN HERRERO, Luis: *Op. cit.*, pp. 108- 117; GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 350.

¹⁴⁹ « Dépêche n° 583 de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction Europe, sur des relations de l’Espagne et l’URSS. Madrid, le 26 octobre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l’URSS, vol. 435.

¹⁵⁰ « Télégramme n° 242/45, de Gillet. Établissement de relations diplomatiques entre l’Espagne et la Chine. Madrid, le 13 mars 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations avec la Chine, vol. 435.

apenas dos años antes de la muerte del Caudillo, de la misma “el franquismo ya no pudo extraer rendimientos políticos, económicos o comerciales”¹⁵¹.

Por su parte, el primer franquismo había hecho suya la “doctrina Hallstein” de reconocer sólo a la República Federal de Alemania. Pero en 1966, con el progresivo giro de Bonn y con Castiella de ministro de Exteriores, los regímenes de Madrid y Pankow -barrio de Berlín Este donde se ubicaba el Gobierno de la RDA- firmaron un acuerdo económico para estimular el comercio bilateral entre ambos países. Finalmente, el 11 de enero de 1973 España y la República Democrática Alemana anunciaron el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas¹⁵². En julio de 1973, ya con López Rodó en el Palacio de Santa Cruz, ambos países intercambiaron embajadores. El Gobierno de Bonn, dirigido por Willy Brandt, que era uno de los más firmes apoyos de Madrid en Europa, dio “luz verde” a este proceso emprendido por España, pues también era fruto de su propia *Ostpolitik* y del proceso de distensión de la Guerra Fría¹⁵³. Ambas partes habían labrado el acuerdo en Varsovia; ello enojó al Ministerio de Asuntos Exteriores polaco por no ser informado al respecto por ninguna de las dos partes¹⁵⁴. El único Gobierno del Pacto de Varsovia que supo de las negociaciones fue el soviético, gracias a la información proporcionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RDA a Moscú, que dio su aprobación final¹⁵⁵. Carlos Sanz Díaz opina que España, entablando relaciones con la RDA a “coste cero”, buscaba su integración en Occidente para lograr grandes beneficios, al mismo tiempo que se garantizaba su presencia en foros de diplomacia multilateral como la CSCE¹⁵⁶.

Hungría fue otro Estado comunista con el que España estuvo a punto de restablecer relaciones diplomáticas, como revela Iván Harsányi, en el mismo año 1973. Sin embargo, las prisas excesivas que mostraba Madrid por entablar dichos vínculos –convencido el régimen de Franco que Moscú estaba detrás de la posición diletante de Budapest- y el

¹⁵¹ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.*, p. 124.

¹⁵² «Télégramme n° 28, de Gillet. Relations diplomatiques entre l’Espagne et la RDA. Madrid, le 12 janvier 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations avec la RDA, vol. 436.

¹⁵³ «Télégramme n° 3869/74, de Sauvagnargues. Consultations germano-espagnoles. Bonn, le 19 juin 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations avec la RFA, vol. 435.

¹⁵⁴ «Télégramme n° 84/87, de Jordan. Établissement des relations diplomatiques entre l’Espagne et la RDA. Varsovie, le 19 janvier 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations avec la RDA, vol. 436.

¹⁵⁵ HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras”, *op. cit.*, p. 144.

¹⁵⁶ SANZ DÍAZ, Carlos: “España y la cuestión alemana bajo el franquismo, 1945-1973. Entre la doctrina Hallstein y el comienzo de la *Ostpolitik*”, *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 26 (2007), pp. 137-152.

asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 hicieron que, provisionalmente, se apartase del orden del día del Gobierno español el problema de las relaciones diplomáticas con los países socialistas; aunque el proceso no se llegó a parar del todo gracias a la ampliación del intercambio comercial y la cooperación económica¹⁵⁷.

En junio de 1973 Franco remodelaba el Gobierno, cedía la Presidencia del Ejecutivo al almirante Luis Carrero Blanco y Laureano López Rodó se convertía en el nuevo ministro de Asuntos Exteriores. A pesar de haber establecido relaciones diplomáticas con sólo dos Estados socialistas –la República Popular China y la RDA–, el balance final de Gregorio López-Bravo al frente de Exteriores respecto a su *Ostpolitik* era contundente: en junio de 1973 Albania, Vietnam y Corea del Norte eran los únicos países del bloque comunista con los que Madrid no mantenía relación alguna. La pragmática gestión de López-Bravo, según Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, había traído consigo “sorpresas poco tiempo antes impensables en lo concerniente a la reapertura de relaciones con los países del Este”¹⁵⁸. De hecho, para José Mario Armero la “*Ostpolitik* española” había sido el aspecto “más destacado” del mandato del ministro saliente, por haber cumplido sus dos objetivos principales: abrir nuevos mercados –y más teniendo en cuenta el frustrante acercamiento a la CEE– y no aparecer aislado en la futura Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁵⁹. Rafael Calduch lo corrobora cuando declara que la etapa de López-Bravo en Exteriores se debe recordar “especialmente” por haber lanzado esta peculiar *Ostpolitik* y por aceptar la participación de España en la futura Conferencia de Helsinki¹⁶⁰. Finalmente, Rosa Pardo afirma que el ya ex jefe de la diplomacia española, aprovechando la coyuntura internacional, trató de hacer valer el papel que su país podía desempeñar en la distensión entre bloques¹⁶¹.

Los datos exponen que esta vía, que comenzó con el establecimiento de relaciones consulares, y sirvió para firmar tratados comerciales bilaterales, aunque resultó beneficiosa para España en términos globales, no significó un segmento amplio para el comercio exterior del país¹⁶². Sin embargo, pese a iniciarse en la vía económica, la importancia de la *Ostpolitik* de la dictadura franquista transcendía los aspectos comerciales y des-

¹⁵⁷ HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras”, *op. cit.*, pp. 156-157.

¹⁵⁸ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *op. cit.*, p. 52.

¹⁵⁹ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 221.

¹⁶⁰ CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, *op. cit.*, p. 141.

¹⁶¹ PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975”, *op. cit.*, p. 366.

¹⁶² HALSTEAD, Charles R.: “Spanish Foreign Policy, 1939-1978”, en CORTADA, James W. (ed.): *Spain in the twentieth-century world*, *op. cit.*, p. 81.

tacaba por haber sido capaz de entablar unos primeros contactos con la Europa otrora “enemiga”. Contactos que, sin embargo, se mostrarían claves para el próximo aspecto a tratar: la invitación del Pacto de Varsovia a España para participar en la próxima Conferencia de Seguridad Europea.

3. España, invitada a la Conferencia de Seguridad por el Pacto de Varsovia. Los Memorandos del Ministerio de Asuntos Exteriores. Al habla con la URSS en Naciones Unidas (1969-1970).

Ya hemos podido estudiar en el apartado anterior las características y rasgos esenciales de la política exterior del franquismo, cuyo objetivo principal eran la supervivencia del régimen a nivel internacional, y para que ello fuera posible, obtener la homologación reconocimiento por parte del resto de países del mundo. Teniendo múltiples puertas cerradas a nivel internacional, y basándose en una frase que podríamos resumir en un “hay que estar donde se nos invite a estar y donde se nos deje estar”, altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores se dieron cuenta de que, a partir de 1969, al régimen se le presentaba una oportunidad única para lograr sus objetivos. Como señala Ángel Viñas, si bien la modernización económica había aumentado el atractivo de España para los inversores extranjeros y las relaciones bilaterales habían mejorado con la mayoría de los países occidentales habían mejorado, lo que no quería decir, por ejemplo, que las puertas de Europa se hubieran abierto a la dictadura¹⁶³. De hecho, como destaca Jorge Fuentes, en 1969 la situación de España a nivel internacional era “apenas desahogada”; y desde el final del aislamiento con la entrada en Naciones Unidas, apenas catorce años atrás, Madrid se esforzaba por encontrar un hueco en las “ambiguas coordenadas” que le fijaban su “modesto desarrollo económico” en un continente “opulento” y su vocación occidental en un bloque cuyo denominador era la Democracia; en definitiva, afirma este diplomático español: pese a la normalización de las relaciones exteriores por parte de la España franquista, “las orientaciones exteriores apenas habían podido modificarse desde los últimos años de la década de los cuarenta”¹⁶⁴. Lo importante era

¹⁶³ VIÑAS, Ángel: “Rompiendo las cadenas del pasado. La política exterior española de Franco a Felipe González”, en BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 195.

¹⁶⁴ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, p. 43.

estar y recuperar “el tiempo perdido” por España en la comunidad internacional desde 1939.

Como pudimos comprobar en anteriores capítulos, la URSS y sus Estados satélites venían reclamando la convocatoria de una Conferencia sobre la Seguridad en Europa con el objetivo de consolidar las fronteras del Viejo Continente nacidas en 1945. El hielo lo rompió Hungría; el país magiar, en nombre del Pacto de Varsovia y en calidad de anfitriona de la última reunión de los Estados miembros de dicha organización, envió el 17 de marzo de 1969 un memorándum titulado “Llamamiento dirigido a los países europeos por los Estados miembros del Pacto de Varsovia”, en el cual invitaba a todas las naciones del Viejo Continente a sumarse a su propuesta de conferencia para tratar los temas concernientes a la seguridad en Europa. Es el documento que ha pasado a la posteridad como “Llamamiento de Budapest”¹⁶⁵.

Corría el 28 de marzo de 1969. El tímido deshielo que había iniciado el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, con los países de Europa del Este iba a dar sus primeros frutos. Pese a la situación de ostracismo internacional que padecía el país y su categorización en la escena internacional como actor secundario –o más bien, cabría decir, como “testimonial espectador”-, ese mismo día la Embajada de España en París, dirigida por Pedro Cortina Mauri, recibía por sorpresa una nota verbal procedente de la legación húngara en la capital francesa. Todo apuntaba que España, en esta ocasión, no iba a ser un exponente de excepcionalidad política en Europa: la Embajada magiar, empleando el tradicional lenguaje diplomático, informaba oficialmente a la representación española de la reunión mantenida el 17 de marzo en la perla del Danubio, y pedía “amablemente” a la legación española que enviase a Madrid el Llamamiento de Budapest que le enviaba como documento adjunto. El Gobierno húngaro aprovechó la ocasión para mostrar su “esperanza sincera” en que el Ejecutivo español estudiaría “minuciosamente” el Llamamiento, e incluso fue más allá: esperaba que lo apoyase “de una manera eficaz” para participar en dicha reunión, en un “espíritu de responsabilidad”, por “la paz y la seguridad de los Estados europeos”¹⁶⁶. La ciudad del Sena volvía a convertirse en el epicentro de los contactos de España con países del Este, de intercambios entre Embajadas de países que no mantenían en ese momento relacio-

¹⁶⁵ « Appel adressé aux pays européens par les États membres du Traité de Varsovie. 1969 », Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

¹⁶⁶ « Note verbale no. 84/1969, de l'Ambassade de la République Populaire Hongroise à l'Ambassade d'Espagne. Paris, le 28 mars 1969 », AMAE, R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

nes diplomáticas. No en vano, el Gobierno francés ya sabía que el Llamamiento de Budapest iba a ser enviado a todas las naciones europeas, incluidos España y Portugal; sólo Alemania Occidental iba a quedar relegada momentáneamente, por no reconocer el Gobierno de Bonn a prácticamente ningún país del Pacto de Varsovia, salvo la URSS¹⁶⁷.

La ausencia de fuentes impide que podamos reconstruir de forma detallada y completa la reacción inicial del Ministerio de Asuntos Exteriores, y del Gobierno español en su conjunto, a esta invitación que Hungría hacía extensible en nombre del Pacto de Varsovia. Por ejemplo, no sabemos con exactitud cuándo recibió el Palacio de Santa Cruz la nota verbal húngara y el Llamamiento de Budapest, procedentes de la legación española en la capital francesa. Únicamente se tiene constancia de un despacho que el 19 de abril de 1969 el embajador Pedro Cortina Mauri envió al ministro Castiella sobre la convocatoria de Conferencia de Seguridad propuesta por el Pacto de Varsovia. Sin embargo, de este documento sólo sabemos su existencia a través de la relación de despachos de la Embajada de España en París, cuyos fondos se encuentran en el Archivo General de la Administración; y por razones desconocidas no ha sido posible conocer su contenido: dicho documento no aparece en la documentación custodiada de dicha legación¹⁶⁸.

El primer documento oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores conservado hasta nuestros días que alude a la Conferencia de Seguridad es una nota informativa de la Dirección de Europa Oriental del día 11 de abril. En la misma, y para contextualizar el asunto, se informaba de la reunión del Pacto de Varsovia del 17 de marzo de 1969 de la que había surgido el llamamiento a los países europeos proponiendo la convocatoria de una reunión pan-europea para tratar “la seguridad colectiva y la paz en el Continente”, así como de las reacciones de escepticismo surgidas en Occidente al documento aprobado en la capital de Hungría. ¿Qué debía hacer España? La Dirección de Europa Oriental elevaba a sus superiores un paso fundamental a seguir:

“5. Ante este conjunto de opiniones emitidas y en consideración a los rumores que han circulado sobre el propósito de la Gran Bretaña y de los Países Escandinavos de ex-

¹⁶⁷ « Télégramme nr. 104/106, de Gastambide. Budapest, le 28 mars 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne – Appel de Budapest (17 mars 1969), vol. 2035.

¹⁶⁸ “Despacho del embajador de España en París, Pedro Cortina Mauri, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, sobre la convocatoria del Pacto de Varsovia a una Conferencia para la seguridad europea, sección 1-40-41, 19 de abril de 1969”, Archivo General de la Administración, “FRANCIA. Embajada de España en París”: ES.28005.AGA/1.2.1.1.2.39.277, vol. 54/11545.

cluir a España de una eventual Conferencia paneuropea, que reuniese a todos los Estados europeos para estudiar los problemas relativos a la seguridad y a la paz del Continente, parece conveniente no dejar de acusar recibo a la Nota Verbal entregada por los húngaros de forma que quede constancia únicamente (sic) del interés claro y permanente de España de participar en el futuro de la construcción europea”¹⁶⁹.

Por tanto, la recomendación estaba clara: había que responder al Gobierno de Budapest. Eso sí, el canal empleado por el Pacto de Varsovia para comunicarse con España a través de las Embajadas de Hungría y España en París no fue el único. Jorge Fuentes explica que la insistencia en la Conferencia de Seguridad por parte de los países socialistas, -rayando “en el paroxismo”- fue de tal calibre que, además de los cauces bilaterales diplomáticos, se utilizarían cauces multilaterales¹⁷⁰. Uno de ellos, según Fuentes, fue el oficio remitido por el presidente de la Asamblea Popular de Bulgaria a Alejandro Rodríguez de Valcárcel, su homólogo de las Cortes Españolas¹⁷¹. El otro, sobre el que tenemos más información, fue el de Naciones Unidas.

La delegación soviética en la ONU envió el 18 de marzo el Llamamiento de Budapest al resto de representaciones europeas en dicha organización internacional, incluida España; al mismo tiempo, su embajador adjunto, Lev Mendelevich, contactó con todas y cada una de las delegaciones europeas, incluida España¹⁷². Los países del Pacto de Varsovia, destaca Fuentes, habían comprendido que la máxima visibilidad de la Conferencia de Seguridad iba a depender de su aceptación generalizada y en tal sentido, ningún país debía ser “descuidado”, ni siquiera la España dirigida con mano de hierro por el general Franco¹⁷³. Así pues, el embajador español en la ONU, Jaime de Piniés, se reunió con el “número dos” de la delegación soviética a petición de este último. En dicho encuentro, además de entregarle el susodicho documento de Bucarest, Mendelevich invitó a España “oficialmente” y de forma “puramente verbal” a participar “en una Conferencia general europea para discutir los problemas de la seguridad de ese continente y

¹⁶⁹ “Nota informativa 28/69 de la Dirección de Europa Oriental (Dirección General de Europa) del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el llamamiento de los países del Pacto de Varsovia para una Conferencia europea de seguridad colectiva. Madrid, 11 de abril de 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4762/15.

¹⁷⁰ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 20.

¹⁷¹ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, op. cit., p. 46. No tenemos más referencias que esta: ni siquiera hay información al respecto en los Archivos de las Cortes Generales.

¹⁷² “Address by Warsaw Treaty Member Countries to all European Countries. Union of Soviet Socialist Republics. Mission to the United Nations, March 18, 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4762/15.

¹⁷³ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, op. cit. p. 46.

la cooperación pacífica”. El representante adjunto de la URSS en Naciones Unidas explicó a Piniés que la anfitriona “sería Hungría” –Finlandia no había presentado todavía su candidatura-, de ahí que fuera el país magiar el que hubiera realizado las correspondientes notificaciones; igualmente, explicó que la URSS llevaba a cabo esta ronda de contactos en Naciones Unidas porque era el Estado que “mayor interés” había mostrado en celebrar esta Conferencia de Seguridad y porque esta organización era el foro adecuado para hablar con España de este asunto “dados los frecuentes contactos que venimos realizando desde hace ya tiempo” en otros ámbitos diferentes al de las relaciones bilaterales *sensu stricto*¹⁷⁴.

Mendelevich no sólo iba a utilizar meras muestras de cortesía. Naturalmente, su Gobierno defendía que a dicha conferencia tenía “forzosamente que asistir España”, pues su criterio era que todos los países participasen en ella “sin exclusiones”. Sin embargo, al mismo tiempo estaba “expectante” en conocer la opinión del Ejecutivo español respecto a su celebración y a los temas que podrían ser objeto en dicha reunión; de forma muy sincera, le reconoció que para Moscú eran asuntos “de especial interés” la cuestión alemana, en especial la inviolabilidad de fronteras y el reconocimiento de la “línea Oder-Neisse” como frontera occidental de Polonia –todavía Willy Brandt no había firmado los distintos tratados de su *Ostpolitik*-. Piniés, por su parte, expuso la importancia “capital” que tenía para la diplomacia española el litigio de Gibraltar, en especial en lo relativo a la inviolabilidad de las fronteras existentes en Europa sobre el que había insistido la URSS para el tema alemán; Mendelevich se limitó a responder que su Gobierno apoyaba a España en esta cuestión porque era un tema “puramente colonial”¹⁷⁵.

Lo más importante de esta reunión entre diplomáticos de los dos países en el marco de Naciones Unidas, ya en abril de 1969, es que todo parecía indicar que, esta vez sí, se contaba con España para este foro de seguridad. Tras haber sido apartada de las múltiples iniciativas que desde los años 50 había llevado a cabo el bloque socialista sobre la seguridad europea, ahora, y con la propuesta ya en firme de Budapest, Moscú y sus Estados satélites habían decidido invitar al Gobierno de Madrid, porque querían hacer partícipe del proceso a todos los países de Europa “sin exclusiones”. En un claro ejemplo de *realpolitik*, el régimen soviético quería el reconocimiento lo más amplio posible

¹⁷⁴ “Carta nº 27 del Representante Permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella. Nueva York, 14 de abril de 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4762/15.

¹⁷⁵ “Carta nº 27 del Representante Permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella. Nueva York, 14 de abril de 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4762/15.

a sus objetivos, y para ello no importaba que el régimen español hubiera sido un encadenado enemigo suyo en la escena internacional. Teniendo en cuenta el deshielo que ambos países habían iniciado con Castiella –y que se profundizaría con López-Bravo en Santa Cruz-, Moscú también sabía que las relaciones de España con Estados Unidos atravesaban un momento delicado por el maximalismo del entonces titular de Exteriores a la hora de renegociar los acuerdos defensivos; una posición por parte de Castiella que incluso amenazaba con convertir a España al neutralismo para alivio de la URSS y disgusto de Washington. Consciente Madrid de que el objetivo primordial del régimen soviético era el reconocimiento de Alemania Oriental, el Gobierno español sabía que, al mismo tiempo que mostraba su interés por participar en la futura CSCE –por el cariz histórico que dicha oportunidad representaba-, tenía que guiarse por la prudencia dada su tradicional lealtad hacia la República Federal de Alemania; por ende, y como se vio en el anterior epígrafe, España esperaba a que el canciller Brandt moviera ficha.

Finalmente, y en virtud de la coyuntura favorable que se le presentaba por la posibilidad de acudir a un foro internacional de tal calibre, el Gobierno español se decidió a responder por escrito a la invitación tras la comunicación húngara y la reunión de Mendelewich con Piniés en Naciones Unidas. Y lo hizo a través del cauce original: su Embajada en París envió una nota verbal a la legación magiar en la ciudad del Sena. Madrid transmitía al Ejecutivo de la República Popular de Hungría que toda acción que necesitase un examen “decidido y con visión histórica” de los problemas que impedían la cooperación entre todos los países de Europa y, por ende, una normal seguridad continental, encontraría “una disposición favorable” en el Gobierno español, el cual estimaba que, en su momento, una Conferencia general podía constituir “un buen sistema práctico para el logro del citado examen”. Por lo tanto, el mensaje que lanzaba el régimen de Franco a Hungría, y por extensión, a todos los países del Pacto de Varsovia, era claro y nítido: el Gobierno español estaba dispuesto a “considerar positivamente” las propuestas concretas que permitieran la celebración de dicha Conferencia¹⁷⁶. España fue el único Estado invitado, junto al Vaticano, que empleó la comunicación escrita para responder afirmativamente a la invitación de Hungría¹⁷⁷.

¹⁷⁶ “Nota verbal n.º 164, de la Embajada de España en París a la Embajada de la República Popular de Hungría. París, 2 de mayo de 1969”, AMAE, R 14051, expediente 4’341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

¹⁷⁷ « Dépêche d’Actualité n.º 429/DA de l’Ambassade de France en Hongrie sur le projet de conférence européenne. Budapest, le 18 juin 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: CSCE-Hongrie, vol. 2032.

Ya en mayo de 1969, Finlandia entregó al Gobierno español el Memorándum en el que, como ya vimos en el anterior capítulo, se ofrecía a albergar la futura Conferencia de Seguridad en Europa¹⁷⁸; el Ejecutivo de Helsinki realizó dicha entrega a través de la legación española en la capital finlandesa¹⁷⁹ y también por intermediación del embajador finlandés, Antti Pakaslahti, que remitió una copia de dicho documento al subsecretario del Ministerio de Exteriores, Ramón Sedó¹⁸⁰. El Palacio de Santa Cruz aceptó dos meses después la propuesta finlandesa de celebrar la Conferencia de Seguridad en Helsinki, a través de una reunión entre el director general de Europa del Ministerio de Exteriores, Fernando Olivie, y el encargado de negocios de la legación finlandesa en Madrid¹⁸¹; que la reunión contara con una preparación “suficiente” fue la única condición planteada por España para apoyar a Helsinki como sede de la futura CSCE¹⁸².

Los memorandos de Hungría y Finlandia hicieron ver a altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores que estaban ante una oportunidad inigualable: era la primera vez desde el final de la Guerra Civil que España era invitada a participar desde el inicio en un proceso de cooperación internacional de alto nivel, y que afectaba explícitamente al Viejo Continente. Es por ello que diplomáticos españoles acreditados en Helsinki y en Bruselas siguieron a partir de entonces –y hasta el inicio de las Consultas Previas- con suma atención las maniobras de los principales actores: los países del Pacto de Varsovia y de la OTAN¹⁸³ y, sobre todo, Finlandia, que se había ofrecido como anfitriona¹⁸⁴.

¹⁷⁸ “Note from the Government of Finland to the Governments of all European countries, the United States and Canada. May 6, 1969”, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986, pp. 45-46.

¹⁷⁹ “Carta del encargado de negocios en la Embajada de España en Helsinki, José Paniego, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella. 22 de mayo de 1969”, AMAE, R 37490.

¹⁸⁰ «Dépêche d’Actualité n° 7/DA/EU de l’Ambassade de France en Espagne pour Diplomatie Paris-Direction Europe, sur le projet de Conférence de la Sécurité Européenne. Madrid, le 28 novembre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Appel de Budapest (17 mars 1969), vol. 2035.

¹⁸¹ «Note sur l’attitude d’Espagne à l’égard de la Conférence de Sécurité Européenne. Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 9 décembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 328.

¹⁸² «Télégramme no. 276-279, d’André, sur la Sécurité Européenne. Helsinki, le 27 novembre 1969», AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Appel de Budapest (17 mars 1969), vol. 2035.

¹⁸³ “Nota informativa 233 del director general de América y Extremo Oriente, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 20 de octubre de 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4855/6.

¹⁸⁴ “Despacho 54 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, sobre el viaje a la URSS del ministro finlandés de Asuntos Exteriores, Sr. Ahti Karjalainen. Helsinki, 24 de febrero de 1969”, AMAE, R 10807, expediente 32; “Despacho 190 del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, José Paniego Ecay (P.O.), al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, sobre la visita oficial del Presidente de la República [de Finlandia] a Gran Bretaña. Helsinki, 25 de julio de 1969”, AMAE, R 11198, expediente 50; “Despacho 230 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando

Igualmente, el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, anunció al embajador francés en Madrid, Robert de Boisseson, que su departamento estaba preparando un memorándum que enviaría a todos los países invitados a la Conferencia, y en el que expondría su punto de vista sobre la Conferencia de Seguridad¹⁸⁵. No obstante este ímpetu inicial, no todo funcionó a la perfección: la situación de casi interinidad que vivía Exteriores con la inminente salida de Castiella provocó situaciones embarazosas como, por ejemplo, que se no mantuviera informado al embajador en Naciones Unidas,

María Castiella, sobre el viaje del Presidente Kekkonen a Rumanía, Hungría y Checoslovaquia. Helsinki, 3 de octubre de 1969”, AMAE, R 11198, expediente 50; “Despacho 284 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la política exterior finlandesa. Helsinki, 26 de noviembre de 1969”, AMAE, R 10807, expediente 30; “Despacho 29 del embajador de España en Bruselas, Jaime Alba, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la visita del ministro finlandés de Negocios Extranjeros. Helsinki, 14 de enero de 1970”, AMAE, R 11399, expediente 25; “Carta del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Helsinki, 21 de enero de 1970”, AMAE, R 37505; “Despacho 61 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, sobre el viaje privado del Presidente Kékkonen a Moscú. 26 de febrero de 1970”, “Despacho 177 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, sobre los viajes del Presidente Kékkonen a la Unión Soviética y a los Estados Unidos. Helsinki, 12 de junio de 1970”, “Despacho 218 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, sobre las visitas oficiales del Presidente Kékkonen a la URSS y a los EE.UU. 17 de julio de 1970”, “Despacho 222 del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, José Paniego Ecay (P.O.), sobre la visita oficial del Presidente de la República [de Finlandia] a la URSS. Helsinki, 23 de julio de 1970”, “Despacho 231 del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, José Paniego Ecay (P.O.), sobre la visita oficial del Presidente Kékkonen a los EE.UU. Helsinki, 31 de julio de 1970”, AMAE, R 11532, expediente 9; “Despacho 1420 del embajador de España en La Haya, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el viaje del ministro [de Asuntos Exteriores de Holanda, Joseph] Luns a Finlandia. La Haya, 3 de noviembre de 1970”, AMAE, R 10772, expediente 11; “Despacho 308 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el informe del Gobierno finlandés al Parlamento sobre política exterior. Helsinki, 9 de noviembre de 1970”, AMAE, R 11399, expediente 22; “Despacho 33 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el viaje oficial del Presidente Kekkonen a Italia y al Vaticano. Helsinki, 3 de febrero de 1971”, AMAE, R 13434, expediente 24; “Despacho 47 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el viaje particular del Presidente Kékkonen a la Unión Soviética. Helsinki, 24 de febrero de 1971”, AMAE, R 13434, expediente 27; “Conference A View of the Present Situation in Finnish Foreign Policy, by Foreign Minister Väinö Leskinen. 3rd March 1971”, AMAE, R 13434, expediente 20; “Despacho nº 132 del encargado de negocios de la Representación de España en Praga, Nicolás Martínez-Fresno (P.O.), al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la visita a Checoslovaquia del ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia. Praga, 2 de noviembre de 1971”, AMAE, R 13434, expediente 26; “Despacho 80 del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, Javier Rupérez (P.O.), al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el viaje a la Unión Soviética del Sr. Kekkonen. Helsinki, 8 de marzo de 1972”, “Despacho 488 del embajador de España en Copenhague, Juan Manuel Castro-Rial y Canosa, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la preocupación nórdica respecto a la política exterior de Finlandia. Copenhague, 8 de agosto de 1972”, “Despacho 236 del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, Javier Rupérez, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la visita la Unión Soviética del Sr. Kekkonen. Helsinki, 4 de septiembre de 1972”, AMAE, R 12461, expediente 5; “Despacho 257 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la visita a Helsinki del ministro belga de Asuntos Exteriores [Pierre Harmel]. 14 de septiembre de 1972”, AMAE, R 12461, expediente 3.

¹⁸⁵ « Télégramme nr. 940/41, de Boisseson. Projet de Conférence sur la Sécurité Européenne. Madrid, le 23 juillet 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Position française sur le projet de Conférence. Circulaires 307-308-324-325 de 1969, vol. 2036.

Jaime de Piniés, de las gestiones con Hungría y Finlandia a pesar de la importancia de sus contactos con la delegación de la Unión Soviética¹⁸⁶; y que sólo las reuniones del embajador español en la ONU y varios miembros de la delegación soviética provocaron que el ministro saliente acabase informando apresuradamente de las gestiones con el Pacto de Varsovia y con Helsinki sobre la futura Conferencia de Seguridad¹⁸⁷, todo ello bajo una premisa: aunque suficientemente preparada, la reunión en proyecto debía realizarse sin que hubiera condicionantes previos, para evitar que éstos pudieran limitar el examen de los problemas que impedían una colaboración normal entre los países de Europa¹⁸⁸.

La breve nota del mes de mayo a la Embajada de Hungría en París y la aceptación verbal del lugar propuesto por Finlandia para celebrar la Conferencia de Seguridad constituyeron, pues, las primeras reacciones oficiales del Gobierno español tras haber sido invitado a tan importante evento. No se quedó ahí la cosa y la tímida “*Ostpolitik* española” comenzaba a dar sus frutos: poco después de la reunión del Pacto de Varsovia en octubre de 1969 en Praga, el encargado de negocios de la legación checoslovaca en París hizo dos visitas consecutivas al embajador de España en la ciudad del Sena, en las que le informó del contenido del comunicado adoptado en la capital de Checoslovaquia por los países miembros de dicha organización, el cual proponía celebrar la Conferencia en Helsinki, en 1970 y en las que también le informó de los temas que el bloque comunista pretendía plantear en la futura CSCE¹⁸⁹. En esas mismas fechas, y también en la ciudad de la luz, tuvo lugar un encuentro entre diplomáticos españoles y húngaros para negociar el establecimiento de relaciones consulares y comerciales entre ambos países. Naturalmente, la Conferencia de Seguridad Europea tuvo un especial protagonismo: la

¹⁸⁶ “Telegrama 681 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella. Nueva York, 7 de octubre de 1969”, “Telegrama 690 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella. Nueva York, 8 de octubre de 1969”, AMAE, ONU: Caja 92, Reg. 77.

¹⁸⁷ “Telegrama 577 del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, al embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés. Madrid, 9 de octubre de 1969”, AMAE, ONU: Caja 94, Reg. 77.

¹⁸⁸ “Telegrama 589 del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella, al embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés. Madrid, 13 de octubre de 1969”, AMAE, ONU: Caja 94, Reg. 77.

¹⁸⁹ « Déclaration adoptée à la Consultation des Ministres des Affaires Étrangères des États membres du Traité de Varsovie. 31 octobre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité Européenne - Appel de Prague (30-31 octobre 1969), vol. 2035 ; « Dépêche d'Actualité n° 7/DA/EU de l'Ambassade de France en Espagne pour Diplomatie Paris-Direction Europe, sur le projet de Conférence de la Sécurité Européenne. Madrid, le 26 novembre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Appel de Budapest (17 mars 1969), vol. 2035.

delegación magiar calificó de “positiva y hábil” la nota de respuesta de Madrid, consideraban que España –“cuya incorporación a Europa no ofrecía lugar a dudas”- debía hacer su entrada aportando iniciativas e ideas a la Conferencia de Seguridad Europea y en general a todos los problemas que con la misma se relacionan porque, según la versión transmitida a Santa Cruz, la situación de España era para los húngaros un aspecto “positivo” de cara a su participación en la Conferencia: podía inspirar a la diplomacia española para trabajar activamente en favor de una seguridad europea basada “en el equilibrio, en las realidades de la Historia y en la posibilidad de convivencia y colaboración de todos los países del Continente”¹⁹⁰.

Lo esencial para el Gobierno español, según reconoció Ramón Sedó al embajador de Francia, era el haber sido invitado a una conferencia europea, donde sus representantes estarían en pie de igualdad con los representantes del resto de países del continente; incluidos los del otro lado del “telón de acero”, con los que el régimen franquista estaba intentando ampliar sus relaciones más allá de lo meramente económico. Igualmente, en dicho foro la diplomacia española podría exponer por primera vez su punto de vista sobre los temas concernientes al Viejo Continente, algo novedoso si tenemos en cuenta que los países de Europa occidental se abstendrían de consultar a España sobre estas cuestiones. En definitiva, según transmitió el embajador Boisseson a sus superiores del *Quai d’Orsay*, la posible participación de Madrid en la Conferencia de Seguridad se interpretaba como “un nuevo paso hacia la integración de la España del general Franco en Europa”¹⁹¹.

En octubre de 1969 se produjo la consabida crisis de gobierno que también afectó al Ministerio de Asuntos Exteriores: de dicha cartera salía Castiella y entraba Gregorio López-Bravo. Con su llegada al Palacio de Santa Cruz, Exteriores decidió continuar la línea adoptada por su antecesor: había que estar “donde se dejara estar” a España, y la Conferencia de Seguridad podía ser un foro adecuado para intensificar e incluso desarrollar nuevos contactos a todos los niveles; incluso, servía para dar un impulso definitivo a la *Ostpolitik*, la política de apertura al Este iniciada por Castiella. Como declararía a *La Vanguardia* en abril de 1975 un alto funcionario de Exteriores observador del pro-

¹⁹⁰ “Nota informativa 65/69 de la Dirección de Europa Oriental (Dirección General de Europa) del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las relaciones hispano-húngaras y la Conferencia de Seguridad Europea. Madrid, 20 de octubre de 1969”, Fondo Castiella-Real Academia de la Historia, 4856/3.

¹⁹¹ «Dépêche n° 4-DA/EU e R. de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d’Europe, sur l’Espagne et les projets de Conférence européenne et méditerranéenne. Madrid, le 11 juillet 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 327.

ceso de la CSCE, el mismo había sido visto en Madrid como “una oportunidad de amplio diálogo que hasta ahora nos había sido difícil de instrumentar”¹⁹²; una explicación que viene a manifestar la razón esencial de la participación de España en las conversaciones previas a una Conferencia de Seguridad en Europa que comenzaron a darse a nivel internacional a partir de 1969. Las diplomacias francesas y estadounidenses se mostraron convencidas en ese momento que el flamante ministro prestaría más atención que su antecesor a esta cuestión¹⁹³. Y, ciertamente, no se equivocaron.

Los nuevos dirigentes del Palacio de Santa Cruz se tenían que enfrentar al escepticismo reinante sobre el papel que podía ejercer el Gobierno de Madrid en la hipotética Conferencia de Seguridad. Según Jorge Fuentes, el resto de cancillerías europeas “ni esperaban ni pedían demasiado de España” en ese instante: el tema central que se preveía iba a tratarse era el reconocimiento de las fronteras provenientes de la Segunda Guerra Mundial, centradas en una zona muy determinada de Europa, y no cabía esperar un activo protagonismo por parte de países que, como España, habían permanecido ajenos a ello; la OTAN contaba con que Madrid practicaría un “silencio otorgante” y el Pacto de Varsovia, aunque empezaba a entablar contactos con una diplomacia española de rostro más dialogante, la invitó sólo para no excluir a nadie de la futura Conferencia, pero con la certeza de que Santa Cruz sería una “tímida voz de réplica” a sus proyectos¹⁹⁴.

En ese momento en el Palacio de Santa Cruz sólo se tenían claros tres aspectos. En primer lugar, había que aceptar sin condiciones la oferta del Pacto de Varsovia para participar en la Conferencia de Seguridad, porque constituía un cambio considerable en la actitud del Este hacia el régimen franquista, y Madrid se veía con este acto legitimado como un “interlocutor válido”. En segundo lugar, enlazando con esto último, este ofrecimiento podía suponer el fin del aislamiento internacional del régimen español, que ahora había manifestado su deseo de mantener relaciones “con el conjunto de las naciones del mundo sin prejuicio de su raza, orientación e ideología”. Por último, la futura reunión a la que Madrid había mostrado su adhesión desde el inicio, iba a tratar cuestiones relacionadas con la seguridad; España, además, no pertenecía ni al Mercado Común ni a la Alianza Atlántica –ni al Consejo de Europa– y sólo era miembro de organismos

¹⁹² *La Vanguardia*, 3 de abril de 1975, p. 18.

¹⁹³ «Dépêche d'Actualité n° 7/DA/EU de l'Ambassade de France en Espagne pour Diplomatie Paris-Direction Europe, sur le projet de Conférence de la Sécurité Européenne. Madrid, le 26 novembre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Appel de Budapest (17 mars 1969), vol. 2035.

¹⁹⁴ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, op. cit., pp. 46-47.

técnicos como la OCDE y aquéllos de Naciones Unidas relacionados con el Viejo Continente; por ende, el Ministerio de Asuntos Exteriores veía en este proceso la posibilidad de estar presente en un proyecto en el que sería tratado como un miembro más de una “comunidad de naciones europeas”, la cual agruparía a todos los países de Europa en un sistema de seguridad colectivo. Así, España rompería su aislamiento en asuntos concernientes al continente y podría, al mismo tiempo, recibir las garantías suficientes para la salvaguarda de su seguridad¹⁹⁵. Como señala Rupérez, López-Bravo intuyó “acertadamente que la posición ofrecida –un foro político multilateral europeo que aseguraba un pie de igualdad en la participación– era, si no la posibilidad soñada, por lo menos un aceptable sucedáneo a la espera de otras y más sustanciales aventuras”¹⁹⁶.

La respuesta pública y oficial de España a la invitación realizada por Hungría y Finlandia para participar en la Conferencia de Seguridad se manifestó a través de dos memorandos, en 1969 y 1970. En el primero de ellos, difundido el 13 de diciembre de 1969, Madrid declaraba taxativamente:

*“España es partidaria de una Conferencia Europea de Seguridad en la que participen todos los países europeos como pares, y que examine decididamente y con visión histórica los problemas que impiden una colaboración normal entre los países de Europa, supuesto básico de la seguridad continental”*¹⁹⁷.

El memorándum español consideraba “conveniente” la participación de Estados Unidos y Canadá en dicha reunión por su vinculación “reiteradamente demostrada” con el continente europeo; esto es, con esto hacía con ello un guiño a Occidente. Asimismo, el Gobierno de España aceptaba que la capital de Finlandia, Helsinki, fuera la sede de la Conferencia. Por último, respecto a la conveniencia de realizar una ronda antes de la reunión principal, Madrid consideraba “necesaria una cuidadosa preparación previa, en que se tenga en cuenta la opinión de todos los eventuales miembros de la referida Conferencia”, siempre que ello no supusiera una dilación indefinida para convocarla -algo que, recordemos, ya se había trasladado a la Embajada finlandesa unos meses antes-. De hecho, España mostraba su preferencia en que sería conveniente realizar la Conferencia

¹⁹⁵ « Note sur l’attitude d’Espagne à l’égard de la Conférence de Sécurité Européenne. Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 9 décembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 328.

¹⁹⁶ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, p. 76.

¹⁹⁷ “Memorándum de la Dirección General de Europa. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad. 13 de diciembre de 1969”, AMAE, R 25687, expediente 5.

de Seguridad, como muy tarde, en septiembre de 1970; se aprovecharía así el vigésimo quinto aniversario de Naciones Unidas, en cuya Asamblea General se suscitaría, opinaba el Gobierno español, las cuestiones concernientes al fortalecimiento de la seguridad como uno de los temas-clave de dicha conmemoración, y sobre el cual, recordemos, ya se habían producido reuniones entre las delegaciones española y soviética en dicho organismo multilateral¹⁹⁸.

El documento –cuya autoría Javier Rupérez adjudica a Manuel Sassot, entonces director de Europa Oriental¹⁹⁹– fue distribuido a las Embajadas acreditadas en Madrid²⁰⁰. El paso dado por el Palacio de Santa Cruz de emitir este memorándum público resultó asombroso para muchas cancillerías occidentales: salvo los proponentes del Pacto de Varsovia, ningún otro país había declarado hasta entonces de forma tan expresa su aceptación de la Conferencia de Seguridad y de Helsinki como sede de la misma, cuando no se sabía siquiera si habría Conferencia y, sobre todo, no se sabía ni qué se podía ganar ni qué se podía perder²⁰¹. España –un país en la periferia de la política europea– sí sabía que, precisamente, tenía mucho que ganar y poco que perder; y lo que le movía principalmente era ganar el anclaje definitivo al Viejo Continente a través de la Conferencia de Seguridad. Para ello, adelantándose a otros países, hizo un triple guiño: al Este, aceptando sin tapujos la propuesta de Conferencia; a Occidente, defendiendo la inclusión de Estados Unidos y Canadá; y a los neutrales como Finlandia, un país tradicionalmente alejado de la acción exterior española, aceptando que su capital, Helsinki, fuera sede de la que se preveía iba a ser una de las reuniones internacionales más importante de la década de los 70.

Entre medias, aún hubo tiempo para una nueva ronda de conversaciones bilaterales entre España y la URSS sobre la Conferencia de Seguridad. En primer lugar, la conocida “escala técnica” que el ministro López-Bravo hizo en Moscú y donde el jefe de la diplomacia española también habló sobre este tema con el viceministro soviético de Comercio Exterior, Antoni Kovalev²⁰². Luego, se reanudaron los contactos entre las

¹⁹⁸ “Memorándum de la Dirección General de Europa. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad. 13 de diciembre de 1969”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁹⁹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 76. A este respecto, Jorge Fuentes afirma que el entonces subsecretario de Exteriores, Ramón Sedó, y el director general de Europa, Fernando Olivé, ejercieron de coautores junto a Sassot, *vid.* FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión, op. cit.*, p. 48.

²⁰⁰ « Note sur l'attitude d'Espagne à l'égard de la Conférence de Sécurité Européenne. Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 9 décembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 328.

²⁰¹ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión, op. cit.*, p. 47.

²⁰² « Dépêche n° 64 R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Escala de M. López Bravo à Moscou. Madrid, 16 janvier 1970 »,

delegaciones de ambos países en Naciones Unidas. El 23 de diciembre de 1969 Jaime de Piniés volvió a reunirse con su tradicional interlocutor de la URSS, Mendelevich. Ambos hablaron del memorándum español: el soviético se mostró “francamente satisfecho” por la “positiva” reacción española; la calificó de “altamente constructiva” y se mostró plenamente de acuerdo con todos sus extremos. Igualmente, se trataron también materias específicas de la futura Conferencia de Seguridad: neutrales, Moscú y todo el bloque comunista rechazaban el *linkage* CSCE-MBFR que defendían la práctica totalidad de los países de la OTAN, esto es, que el Orden del Día de la reunión se discutiera previamente y se llegase a algún acuerdo sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas; dado que ello podía retrasar el inicio de la reunión y hacer que el proceso derivarse en una negociación Este-Oeste, el embajador adjunto de la URSS lanzó un guiño a Piniés: “no creo que eso pueda interesarle tampoco a España” -de hecho, el Gobierno español siempre rechazaría que la Conferencia de Seguridad se convirtiera en un mero diálogo de bloque a bloque-. Finalmente, a pesar de que agradeció una vez más la conducta adoptada por España y ambas partes quedaron en intercambiarse información, Mendelevich volvió a lanzar un “aviso a navegantes” a Madrid: la presencia de todos los países europeos “en modo alguno” implicaría el reconocimiento “a priori”; mensaje claro, pues, de que la invitación del Pacto de Varsovia a España no suponía en absoluto la aceptación automática del régimen franquista²⁰³.

En esta etapa, el régimen franquista iba con pies de plomo. Sabía que tenía que estar “como fuera” en esa reunión, por lo que nada podía fallar. Por ende, adoptó una política de “ambigüedad calculada”: había que mostrar un claro y decidido apoyo a la celebración de la Conferencia de Seguridad, en buena medida por razones de interés nacional; pero, al mismo tiempo, sostener, en buena medida, una actitud indeterminada, imprecisa y demasiado generalista a la hora de abordar problemas más concretos, como, por ejemplo la forma de proceder para tener la reunión propuesta por el Pacto de Varsovia. Por tanto, el Ministerio de Asuntos Exteriores español ejercía de observador, estaba a la espera de las decisiones tomadas por el resto de países europeos –en especial los occidentales–, para aguardar el momento oportuno que propiciara la reincorporación de

AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 327 ; « Télégramme n° 1280/86, de Delahaye. Entretien López Bravo-Kovalev. Moscou, le 24 février 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, relations avec l'URSS, vol. 341 ; CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas. Crónica de una normalización inconclusa”, *op. cit.*, p. 253.

²⁰³ “Telegrama 943 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Nueva York, 23 de diciembre de 1969”, AMAE, ONU: Caja 92, Reg. 77.

España a Europa, que era el objetivo principal del ministro López-Bravo al frente de este departamento.

Este hecho se pudo comprobar, por ejemplo, en la actitud ambivalente de España ante la propuesta de Rumanía para albergar las reuniones preparatorias de la Conferencia en Bucarest²⁰⁴; dado que esta iniciativa no contaba con el consenso del Pacto de Varsovia –sino todo lo contrario– el Palacio de Santa Cruz decidió no responder a la misma: Gregorio López-Bravo, era, aunque con reservas, favorable a la invitación de Bucarest, probablemente con la intención de Madrid de proseguir la normalización de las relaciones diplomáticas con el régimen de Ceaucescu, pero estaba a la expectativa de comprobar cuáles eran las reacciones a la misma²⁰⁵. Sólo tras sondear a países del Este y de Occidente, y percatarse de las opiniones desfavorables que despertaba a ambos lados del “telón de acero” el ofrecimiento de Bucarest, el Palacio de Santa Cruz llegó al convencimiento de que dicha oferta estaba condenada al fracaso y la “dejó caer”, y lo hizo sin haberse comprometido previamente con ella de forma pública²⁰⁶.

Tras esta “disidencia” –una más– de Nicolae Ceaucescu, el Pacto de Varsovia aprobó la declaración de Budapest II en junio de 1970 con el objetivo de relanzar el proceso y que Hungría envió, una vez más, a todos los Estados que en 1969 habían respondido afirmativamente al primigenio Llamamiento de Budapest²⁰⁷. España también recibió el memorándum de Budapest II por doble vía. En primer lugar, a través de la ONU: el nuevo embajador en Naciones Unidas, José Luis Messía, se reunió con el flamante embajador adjunto de la delegación soviética, Gennadi Zakharov; éste evocó a Messía los anteriores contactos con su antecesor, Jaime de Piniés, y subrayó los elemen-

²⁰⁴ « Télégramme au départ. Direction des Affaires Politiques, Sous-direction d'Europe orientale - Ministère des Affaires Étrangères. Proposition roumaine de réunion à Bucarest d'une conférence préparatoire à la Conférence de sécurité européenne. Paris, le 12 mars 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Roumaine - CSCE, vol. 2033.

²⁰⁵ « Dépêche n° 403/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction Europe, sur la proposition roumaine de réunion d'une Conférence préparatoire à la Conférence de Sécurité Européenne. Madrid, le 3 avril 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Roumaine - CSCE, vol. 2033.

²⁰⁶ « Dépêche n° 524/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction Europe, sur le projet roumain de conférence préparatoire à la Conférence Européenne de Sécurité. Madrid, le 30 avril 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Roumaine - CSCE, vol. 2033.

²⁰⁷ « Télégramme au départ – Circulaire no. 241, de la Direction d'Affaires Politiques, Sous-Direction d'Europe Orientale – Ministère des Affaires Étrangères. Adresse à Budapest. Paris, le 27 juin 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne - Pacte de Varsovie, Réunion à Budapest les 21 et 22 juin 1970, Mémoire, vol. 2036; FINOCCHIARIO, Gianni: *La Conferenza per la Sicurezza Europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padova, CEDAM, 1977, pp. 67-68; RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 70-71.

tos que, a su juicio, debían despertar más interés en la nueva propuesta de Conferencia de Seguridad lanzada por los países comunistas: en primer lugar, acuerdo para que participasen en la reunión, “en pie de igualdad”, todos los países europeos, incluidas las dos Alemanias, Estados Unidos y Canadá; inclusión en el proyecto de agenda de la Conferencia de un nuevo punto relativo a la creación de un órgano competente y permanente para asuntos de seguridad y cooperación en Europa; y aceptación de la sugerencia de la OTAN sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas. Ambas partes quedaron en continuar los contactos²⁰⁸. Mientras, y siguiendo miméticamente el proceso acaecido en marzo de 1969, la Embajada húngara en París entregó dicho documento a la legación española en la capital francesa²⁰⁹.

La diplomacia española, tras intercambiar impresiones con colegas de otros países como Francia²¹⁰, decidió dar respuesta oficial a la declaración de Budapest II. Ésta llegó en forma de nuevo memorándum de la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores el 28 de septiembre de 1970. En este segundo documento se intentaría concretar de forma más precisa la posición de Madrid respecto a la Conferencia de Seguridad; los nueve meses transcurridos desde el primer memorándum se habían aprovechado para intercambiar diferentes puntos de vista con otros gobiernos. El memorándum de septiembre de 1970, cuya autoría Rupérez presupone a Sassot y a Miguel Solano –a la sazón, subdirector general de Europa y persona clave en la futura participación de España en la CSCE²¹¹–, tenía dos partes claramente definidas. En la primera de ellas, se analizaba, desde una perspectiva española, la atmósfera política que rodeaba a todos los contactos tendentes a celebrar la Conferencia de Seguridad Europea; en la segunda, se exponía específicamente el punto de vista español. El documento comenzaba recordando que el Gobierno español había expuesto en diciembre de 1969 su posición inicial ante las propuestas del Pacto de Varsovia, con el Llamamiento de Budapest de marzo de ese año, y el Memorándum de Finlandia, dos meses después. A lo largo de 1970, el proyecto de Conferencia de Seguridad se había ido imponiendo “progresivamente”, afirmaba Madrid, en el ánimo de todos los Gobiernos interesados como

²⁰⁸ “Telegrama 248 del embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, José Luis Messía, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Nueva York, 13 de julio de 1970”, AMAE, ONU: Caja 95, Reg. 77.

²⁰⁹ “Telegrama 204 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador representante permanente de España en Naciones Unidas, José Luis Messía. Madrid, 14 de julio de 1970”, AMAE, ONU: Caja 96, Reg. 77.

²¹⁰ “Carta del Director de Europa Oriental, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri, al embajador de Francia en Madrid, Robert Gillet. 6 de agosto de 1970”, AMAE, R 13787.

²¹¹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, pp. 76-77.

posibilidad “lógica y necesaria” con el ánimo de reforzar la distensión en Europa y conseguir la colaboración pacífica entre todos los países del Viejo Continente, más tras los distintos documentos aprobados difundidos por la OTAN, el Pacto de Varsovia y países no pertenecientes a ninguno de los dos bloques en esos meses²¹².

En opinión del Palacio de Santa Cruz, para conseguir la celebración de la Conferencia de Seguridad, y que de ella salieran resultados “positivos y concretos”, era indispensable la conjunción de los siguientes factores: existencia de una “atmósfera propicia” en las relaciones políticas entre Estados europeos; determinación “clara y específica” de los objetivos que se pretendían conseguir en la Conferencia; y elaboración y aprobación previa de las normas procesales, para regular su desarrollo y sus conclusiones. Madrid veía “avances” que contribuían a disminuir “sustancialmente” las causas de tensión y desconfianza; una voluntad ésta de comprensión y solución negociada que, según el Gobierno español, debía constituir una “prueba suficiente para no aplazar indefinidamente la convocatoria de la reunión con pretexto de que ésta sea el corolario de un estado perfecto de las relaciones europeas”; y dado que la Conferencia contribuiría a ello, el memorándum aconsejaba “no desperdiciar” la ocasión, “sobre todo cuando se busca un objetivo tan valioso y noble como es la seguridad e integridad de los pueblos y de los Estados europeos”²¹³.

En una segunda parte, el memorándum, tras hacer un breve resumen de las propuestas aprobadas en la reunión de Budapest de 1970, pasaba a exponer el punto de vista específico del Gobierno español. Madrid pensaba que la Conferencia de Seguridad Europea tendría que enfrentarse, en primer lugar, con la solución de “difíciles y muy complejos problemas”, por lo que no debían plantearse como una “ocasión única en las que triunfen o se frustren las esperanzas que tienen los pueblos europeos de vivir en paz y progresar solidariamente”. La distensión y la cooperación debían conducir “necesariamente”, afirma el documento, “al establecimiento, con razonable periodicidad, de conferencias entre todos los países interesados en las que se solucionen negociadamente los problemas de repercusión general o susceptibles de causar una nueva y grave tensión”, apostando –por primera vez de forma clara y decidida– por la continuidad e institucionalización del proceso. Es por ello que España estimaba que en su primera reunión, la Conferencia de Seguridad Europea debía limitarse únicamente a la adopción “unánime e

²¹² “Memorándum de la Dirección General de Política Exterior. 28 de septiembre de 1970”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²¹³ “Memorándum de la Dirección General de Política Exterior. 28 de septiembre de 1970”, AMAE, R 25687, expediente 5.

inequívoca” de las normas fundamentales de convivencia pacífica y colaboración que debían presidir las relaciones entre todos los Estados europeos, Estados Unidos y Canadá. Unas reglas que, según el Gobierno español, deberían basarse en los trabajos y sugerencias planteados por el Comité Especial de Naciones Unidas sobre los Principios del Derecho Internacional relativos a las relaciones amistosas y la colaboración entre los Estados²¹⁴.

España también lanzaba en este documento dos claros guiños al Pacto de Varsovia. En primer lugar calificaba de “aceptable” que en el Orden del Día de la primera Conferencia figurasen los temas propuestos por el bloque socialista, a los que se podían añadir otros que, “en conexión con el tema genérico apuntado puedan venir a enriquecerlo”. Luego, consideraba “prematureo” -como el Pacto de Varsovia y países occidentales como Francia- intentar resolver en la Conferencia de Seguridad el tema de la reducción de fuerzas armadas en territorio europeo, al sostener que había que esperar a ver qué resultados daban la distensión y la cooperación antes de proceder a examinar ese aspecto²¹⁵, punto sobre el que acabaría virando una vez que el Este accediera al *linkage* CSCE-MBFR planteado por la OTAN. Asimismo, Madrid afirmaba ver “con agrado” que, tras Budapest II, había quedado resuelto el problema de los Estados participantes, y renovaba su conformidad para que la ciudad de Helsinki albergase la primera reunión de la Conferencia de Seguridad Europea. Por último, aún no estando firmemente convencido de la necesidad y de la eficacia de realizar unas consultas previas a la Conferencia, España tampoco se oponía a la celebración de las mismas, por lo que Madrid también aceptaba el ofrecimiento que en julio había presentado Austria para que Viena albergase la reunión preparatoria²¹⁶ -al final, la candidatura austriaca se vio compensada con la

²¹⁴ Cuyas resoluciones aprobaría por aclamación ese año la Asamblea General de la ONU, junto a la Declaración sobre la Seguridad Internacional, que habían servido como excusa para las iniciales conversaciones España-URSS en ese organismo sobre la Conferencia. *Vid.* RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, *op. cit.*, p. 78.

²¹⁵ Este punto, pese a partir de Exteriores, contó con el consenso de las Fuerzas Armadas, tal y como se demuestra en una carta que el teniente general jefe del Alto Estado Mayor, Manuel Díez-Alegría, dirigió al ministro López-Bravo, tras haber propuesto el jefe de la diplomacia española a Franco y Carrero Blanco que se le comunicase al máximo comandante operativo del Ejército el contenido del memorándum. A pesar de que Díez-Alegría no consideraba “con excesivo optimismo” el futuro que pudiera alcanzarse en Helsinki, le parecía “bastante conveniente” no substraerse a ninguna de estas tentativas de distensión, “por pocas esperanzas que en sí contengan”; pero, sobre todo, consideraba “muy atinado” rechazar el involucrar la cuestión de las Fuerzas Armadas extranjeras en Europa con los fines previstos para la Conferencia. “Carta del Teniente General del Alto Estado Mayor, Manuel Díez-Alegría, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Madrid, 23 de septiembre de 1970”, AMAE, R 13787.

²¹⁶ “Memorándum de la Dirección General de Política Exterior. 28 de septiembre de 1970”, AMAE, R 25687, expediente 5. Documento original del memorándum de Austria: “Österreichisches Memorandum sur Frage einer Konferenz über die europäische Sicherheit”, AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-

adjudicación de las conversaciones MBFR, que darían inicio en enero de 1973, al tiempo que Helsinki mantuvo la sede de las reuniones preparatorias de la Conferencia de Seguridad²¹⁷. Cabía poca duda que Santa Cruz quería congraciarse con todo el mundo, especialmente en lo referente a las sedes.

Como señala Javier Rupérez, la postura española que los memorandos de 1969 y 1970 mostraban era “impulsiva en cuanto a la voluntad política conducente a la convocatoria de la Conferencia, pero cauta en cuanto al contenido de ésta”²¹⁸. Esto es, España mostraba un claro apoyo a la celebración de la Conferencia, siguiendo la línea adoptada en el memorándum de 1969, y lo exponía de una forma mucho más argumentada y elaborada que el año anterior, pero seguía sin hacer aportaciones claras y definidas al Orden del Día de la Conferencia de Seguridad. En definitiva, era, por el momento, un documento más retórico que práctico para el resto de países llamados a la reunión. Su objetivo principal era comunicar que España tenía un vivo interés en participar, pero de momento seguía sin plantear propuestas concretas, bien por inexperiencia, bien por indefinición o bien por prudencia. Además, se mostraba un apoyo implícito a puntos de vista fundamentales para el Pacto de Varsovia –institucionalización de la Conferencia y escepticismo frente al *linkage* CSCE-MBFR-; pero, al mismo tiempo, se evitaba hacer alusiones concretas a la inviolabilidad de las fronteras existentes en Europa, para evitar que la misma supusiera el reconocimiento al *statu quo* de Gibraltar, “caballo de batalla” que se desarrollaría en toda su expresión en las reuniones preparatorias, tal y como veremos más adelante.

Asimismo, cabe señalar que determinados países de la OTAN mostraron su “sorpresa” porque España no exigiera en el memorándum de septiembre de 1970 a la RDA la “necesidad” de hacer un “gesto” sobre la cuestión de Berlín o a las relaciones interalemanas para reforzar la distensión y allanar el camino a la Conferencia de Seguridad. Altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz aseguraron a diplomáticos franceses que España no compartía responsabilidades sobre Berlín ni formaba parte de la Alianza Atlántica ni del mando militar de la OTAN, y por ende, no tenía ninguna obligación de vincular la cuestión alemana con la Conferencia de Seguridad; ello, matizaban, no era óbice para que el Gobierno español no compartiese la preocupación existente entre otros

série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne –Mémoire autrichien (29 juillet 1970), vol. 2036.

²¹⁷ “Memorándum de la Dirección General de Política Exterior. 28 de septiembre de 1970”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²¹⁸ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 78.

países europeos por las cuestiones relacionadas con la seguridad continental, reiterando que Madrid apoyaba el establecimiento de un sistema de seguridad continental²¹⁹.

El memorándum de septiembre de 1970 fue remitido a las Embajadas de España y representaciones consulares y comerciales, a través de la Orden Circular 918 firmada por el ministro de Asuntos Exteriores²²⁰. Asimismo, éste fue el último documento oficial y público de España sobre la futura Conferencia de Seguridad antes de que la misma tuviera lugar. ¿A qué se debió esta decisión? El Ministerio de Asuntos Exteriores no fue mucho más allá de expresar que quería participar en la futura CSCE y optó por adoptar una actitud más prudente, ponderada y analítica, así como de mayor flexibilidad ante determinadas cuestiones; así, prefirió estar a la espera de acontecimientos internacionales para tener “manos libres” a la hora de exponer su punto de vista sobre aspectos concretos. A partir de entonces, la diplomacia española decidió que expondría verbalmente su posición sobre la CSCE, especialmente a través de contactos bilaterales, práctica que sería la habitual a partir de entonces²²¹.

Por tanto, de los últimos documentos emitidos por el Palacio de Santa Cruz se deducía que España no tenía, por el momento, una propuesta clara y definida de Orden del Día para la Conferencia de Seguridad; de esa forma, iría concretando la misma durante los dos próximos años, fruto de las múltiples reuniones bilaterales que los responsables de Asuntos Exteriores, entre ellos el propio ministro, mantendrían hasta el inicio de las Consultas Previas de Helsinki. Los primeros encuentros no se hicieron esperar y se dieron al mes siguiente del memorándum de septiembre de 1970: Gregorio López-Bravo acudió a la Asamblea General de Naciones Unidas, en el contexto del XXV aniversario

²¹⁹ « Note sur l'attitude d'Espagne à l'égard de la Conférence de Sécurité Européenne. Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 9 décembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 328.

²²⁰ Un hecho del que tenemos constancia gracias a dos cartas: una que el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, envió al embajador de España en Bonn, José Sebastián de Erice, autorizándole a entregar el documento en el que Madrid expresaba su postura sobre la CSCE a su colega soviético –“en el contexto de la amistad personal que habéis trabado”- a pesar de que la “entrega oficial” se haría a través de la Representación de la URSS en Naciones Unidas, que se convertiría en el cauce de comunicación habitual entre ambos países al no haber delegación española en Moscú; y otra misiva del representante español en Varsovia, Emilio Beladiez, en la que informaba a Rodríguez-Porrero de la “magnífica impresión” que había causado en el Gobierno de Polonia el memorándum sobre la Conferencia de Seguridad –“por ti firmado” afirmaba, apuntando la posible autoría del director general de Política Exterior-, algo que facilitaría las relaciones entre ambos países en el contexto de la entrevista que López-Bravo mantendría con su colega polaco en Naciones Unidas en pocas semanas. “Carta del director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri, al embajador de España en Bonn, José Sebastián de Erice. Madrid, 14 de octubre de 1970”, AMAE, R 13788; “Carta del representante comercial de España en Polonia, Emilio Beladiez, al director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri. Varsovia, 17 de octubre 1970”, AMAE, R 13787.

²²¹ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. I. Historia. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

de la organización y de la Presidencia de turno de España en el Consejo de Seguridad de dicho organismo, y en un momento, además, decisivo para la política internacional de la época. Aquel gran encuentro multilateral era ineludible: el jefe de la diplomacia española vio en el mismo una oportunidad inigualable para ir tejiendo relaciones con sus colegas, en especial para explicar la postura de España de cara a la Conferencia de Seguridad Europea. De hecho, la prensa española dio gran cobertura al viaje del ministro²²². López-Bravo tuvo ocasión de celebrar encuentros bilaterales con sus colegas y, especialmente, con su homólogo soviético, Andrei Gromiko.

Fue la entrevista con Gromiko la más importante de cuantas López-Bravo mantuvo ese mes de octubre de 1970 en la ONU. Si, como hemos visto en anteriores capítulos, el jefe de la diplomacia española ya había mantenido un breve encuentro en Moscú con un alto cargo de la URSS en diciembre de 1969 —el viceministro de Comercio Exterior, Antoni Kovalev—, la reunión con Gromiko tenía una trascendencia histórica todavía mayor: se trataba de la primera reunión entre los titulares de Asuntos Exteriores de ambos países desde el final de la Guerra Civil. Ambos ministros celebraron su encuentro en la Representación de la URSS en Naciones Unidas el día 16 de octubre por la tarde. Desde el inicio de la reunión —cuyo tema central fue la futura Conferencia de Seguridad—, López-Bravo intentó granjearse la complicidad de su interlocutor. Aparte de señalar que la respuesta de España a la celebración de la reunión había sido siempre “categóricamente afirmativa”, el jefe de la diplomacia española no ahorró críticas a la OTAN; la Alianza Atlántica defendía una pre-conferencia preparatoria mientras que la URSS se oponía a la misma que López-Bravo calificó de “dilatoria”²²³. ¿Entraba en contradicción con el memorándum del mes anterior, porque Madrid temía un alargamiento del proceso que le podía llevar a la alta política europea? Ahora veremos que no exactamente.

Fue, precisamente, este punto, el que centró la conversación. Gromiko, tras replicar a su colega español que “apreciaba” su postura sobre la Conferencia de Seguridad, criticó una vez más el *linkage* entre CSCE, Conferencia de Desarme y conversaciones sobre reducción de fuerzas que defendía la OTAN. Para el Pacto de Varsovia, la Conferencia de Seguridad sólo debía tratar cuestiones muy específicas: no al uso de la fuerza,

²²² “López Bravo, en el XXV aniversario de la O.N.U.”, *Madrid*, 13 de octubre de 1970, p. 1; “Ha sido un acontecimiento decisivo que España presida en estos momentos el Consejo de Seguridad, afirma U Thant”, *ABC*, 13 de octubre de 1970, p. 21.

²²³ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores de España, Don Gregorio López-Bravo, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Señor Andrei A. Gromyko. 16 de octubre de 1970”, “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 17 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

respeto al *status quo* en Europa, que se tratase de no desatar conflictos armados, profundizar en las relaciones económicas y culturales y, en general, mejorar el clima general en Europa. Y, sobre todo, el ministro soviético de Exterior se mostró partidario de unas consultas previas, pero que fueran específicas y consistieran en celebrar una reunión de los embajadores acreditados en Finlandia, que discutirían sobre el país y la agenda de la futura Conferencia²²⁴, modelo que, por cierto, sería el finalmente escogido. López-Bravo quiso matizar que su inicial oposición a una reunión preparatoria es que ésta se dejara en manos de los embajadores porque temía que estos tardasen “diez años” y propuso que se celebrase “para empezar” una conferencia de ministros de Asuntos Exteriores: “Si encargamos a los Embajadores, no habrá Conferencia (...) No caigamos en esa trampa”; y remachó: “No se trata de curar todos los males de Europa, sino de estudiarlos juntos”. Gromiko, ante el enrocamiento de su interlocutor, dijo que no cerraba la puerta a dicha fórmula, porque además dentro de un cierto tiempo, celebremos la segunda y quizás la tercera conferencias”, apostando por la institucionalización y continuidad, un punto en el que sí contaba con el apoyo de España²²⁵.

La entrevista, que se desarrolló en un tono de absoluta cordialidad tras más de noventa minutos de duración entre dos ministros de países que no mantenían relaciones diplomáticas desde hacía décadas, terminó con un caluroso saludo de Gromiko a su colega español: “Celebro mucho haberle conocido, y espero que no sea la última vez que nos veamos”²²⁶. En una nota manuscrita –de autoría anónima– se complementaba la información anterior, pues trata aspectos que, aparentemente, no aparecen en la conversación que, al menos, nos ha llegado hasta nuestros días. Según la misma, la conversación de Gromiko con López-Bravo había tenido tan larga duración por las “responsabilidades que compelen en estos graves momentos a España como miembro durante este mes, como Presidente del Consejo de Seguridad”; y se señalaba que en los problemas concernientes a Europa, López-Bravo había defendido la búsqueda de un foro “apropia-

²²⁴ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores de España, Don Gregorio López-Bravo, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Señor Andrei A. Gromyko. 16 de octubre de 1970”, “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 17 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²²⁵ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores de España, Don Gregorio López-Bravo, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Señor Andrei A. Gromyko. 16 de octubre de 1970”, “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 17 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²²⁶ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores de España, Don Gregorio López-Bravo, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Señor Andrei A. Gromyko. 16 de octubre de 1970”, “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 17 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

do” para que todos los países de Europa -y no sólo los que pertenecían a los bloques militares- hicieran sus aportaciones y colaboraciones a la seguridad del continente, una afirmación que, a pesar de ser una posición que España defendería de forma persistente desde entonces, no había aparecido de forma explícita en la conversación²²⁷.

La entrevista de López-Bravo con Gromiko fue objeto de especial atención en la prensa, tras el teletipo difundido por la agencia EFE. El mismo señalaba que ambos ministros habían tratado “los más graves problemas que afectan a la paz mundial y, en especial, las iniciativas que pudiesen poner fin al conflicto del Oriente Medio –sobre todo, tras al anuncio por *Pravda* de un nuevo plan de paz soviético para la zona- y a la celebración de la Conferencia de Seguridad Europea, donde el equilibrio militar del Viejo Continente adquiriese una definitiva formulación”; igualmente, sobre la reunión se afirmaba que era “la primera que se recuerda hayan celebrado dos ministros de Asuntos Exteriores de España y la Unión Soviética”²²⁸. En declaraciones exclusivas al diario *ABC*, el ministro de Asuntos Exteriores se mostró convencido que su entrevista con Gromiko –“mucho más larga de lo que los dos teníamos previsto”-, había servido para inducir a ambos a meditar “muy profundamente” respecto a las relaciones bilaterales, defendiendo que las mismas superasen los lazos existentes hasta entonces –basados en vínculos marítimos- y que pasasen a un siguiente estatus: relaciones comerciales; igualmente, se mostraba dispuesto a alcanzar un acuerdo con la URSS sobre la repatriación de los exiliados españoles de la Guerra Civil residentes en territorio soviético²²⁹.

Tampoco pasó desapercibida esta entrevista en otros ambientes diplomáticos. Por ejemplo, fuentes francesas afirmaron que el diálogo de Gromiko con López-Bravo demostraba “una vez más” el “realismo” de la diplomacia española, no sólo en el plano económico –que había sido, hasta entonces, el principal actor de los contactos hispano-soviéticos- sino político, tal y como demostraba el apoyo a la Conferencia de Seguridad Europea; con estos esfuerzos, España buscaba “recuperar el tiempo perdido” y delimitar claramente el lugar que creía debía tener en Europa del Este²³⁰.

Pese a que la entrevista con Gromiko fue la actividad central de la presencia de López-Bravo en la sesión de la Asamblea General de la ONU de 1970, el ministro de

²²⁷ “Nota manuscrita sobre la entrevista de López-Bravo con Gromiko”, AMAE 25707, expediente 6.

²²⁸ *ABC*, 17 de octubre de 1970, p. 29; *La Vanguardia*, 17 de octubre de 1970, p. 3; *ABC*, 18 de octubre de 1970, p. 19.

²²⁹ *ABC*, 25 de octubre de 1970, p. 19.

²³⁰ « Dépêche n° 145/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d’Europe, sur des entretiens López-Bravo - Gromyko. Madrid, le 6 novembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 341.

Asuntos Exteriores español tuvo una intensa agenda. En primer lugar, mantuvo reuniones con otros colegas, si bien no tenemos constancia de que tratase con todos sobre la Conferencia de Seguridad. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Stanisław Jędrzejowski, habló con López-Bravo, principalmente, de la cuestión alemana, un punto cardinal para la Conferencia de Seguridad y tema del que Madrid y Varsovia venían hablando en reuniones de cuadros medios²³¹; según el jefe de la diplomacia polaca, había que aceptar “para muchos años” la existencia de dos Estados alemanes igualmente soberanos, y advirtió que ésta era su política y la de todos los países del Pacto de Varsovia así como, por supuesto, de la Unión Soviética, que quería que los demás Estados firmen tratados, tanto con la República Federal Alemana como con la República Democrática Alemana²³². El ministro transmitió al vicepresidente Carrero Blanco que salió de la reunión con la sensación que Polonia había impuesto como condición *sine qua non* para el establecimiento de relaciones diplomáticas con España el reconocimiento diplomático de la RDA por parte de Madrid²³³.

López-Bravo también tuvo tiempo de encontrarse con colegas occidentales como Mitchell Sharp (Canadá) o Joseph Luns (Países Bajos). Ninguno de ellos se salió del “guión establecido”. Sharp se mostró convencido de que el propósito de la URSS con la futura Conferencia de Seguridad era legitimar el estatuto territorial de Europa²³⁴; mientras, Luns, manifestó a López-Bravo que la OTAN –de la que sería secretario general en pocos meses– sí era favorable a la Conferencia, al contrario de lo que pensaba el Pacto de Varsovia, pero se autojustificó diciendo que las disensiones existentes en el seno del bloque comunista, en especial sobre la “doctrina Breznev”, no auguraban “nada bueno”

²³¹ « Dépêche n° 397/EU d’Augustin Jordan, Ambassadeur de France en Pologne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d’Europe, sur des échanges de vues entre la Pologne et l’Espagne. Varsovie, le 30 avril 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Relations Espagne-Pays de l’Est, vol. 343.

²³² “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 19 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6; « Dépêche n° 146/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d’Europe, sur des relations hispano-polonaises et du cas de la R.D.A. Madrid, le 6 novembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Relations Espagne-Pays de l’Est, vol. 343.

²³³ “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, Nueva York, 19 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²³⁴ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

para la Conferencia de Seguridad Europea²³⁵. También, con el viceministro yugoslavo de Exteriores, Anton Vatrusa, se trató esta cuestión; Belgrado era consciente de que por la reticencias de Occidente y por la cuestión de Berlín, una pronta celebración de la reunión no era posible; sin embargo, Yugoslavia no se oponía a que en Helsinki se hiciera una especie de “salón de té” para embajadores con el objetivo de preparar la Conferencia²³⁶, que era la propuesta abanderada por la URSS y con la que Madrid discrepaba.

Segundo aspecto fundamental, amén de su agenda bilateral, de la presencia de López-Bravo en Naciones Unidas en octubre de 1970: su discurso ante el plenario de la Asamblea General. En su debut ante el máximo órgano de esta organización multilateral, el jefe de la diplomacia hizo especial hincapié en la “vocación europea” del país, “hito fronterizo entre Europa, África y América”: “la tradición y el destino nos unen a Europa”, poniendo como ejemplo el flamante Acuerdo Preferencial con la Comunidad Económica Europea. Este énfasis por la incardinación de España al Viejo Continente lo aprovechó López-Bravo para aludir a la posición de Madrid respecto a la propuesta Conferencia de Seguridad Europea:

“Como país europeo y europeísta, España acoge con satisfacción toda política que consolide la paz en el Continente, reduzca motivos de tensión y borre divisiones artificiales, por encima de las cuales se debe establecer o ensanchar el diálogo constructivo entre los pueblos. No podemos prescindir del caudal inagotable que cada una de las varias y ricas culturas europeas han significado y significan, ni de los beneficios que traerá una mayor vida de relación entre nuestros países. No extrañará tampoco que sea objeto de nuestra atención, en lógica consecuencia, el tema de la seguridad europea y que, en tal sentido, el Gobierno español se haya mostrado favorable a participar en una Conferencia con tal fin. En ella deben tomar parte todos los Estados Europeos (sic), así como los Estados Unidos y Canadá, sobre una base de igualdad y plenitud de derechos”²³⁷.

Las palabras del ministro de Exteriores español en la Asamblea General sobre la Conferencia de Seguridad pasaron desapercibidas para la mayor parte de la prensa, que,

²³⁵ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²³⁶ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²³⁷ “Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Don Gregorio López-Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, de España en la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas. 15 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

no reparando en la importancia que esta reunión adquiriría con el paso del tiempo, se centró en las alusiones al asunto internacional favorito de la diplomacia hispana – Gibraltar- y a su reivindicación –como luego veremos- de la importancia del Mediterráneo para las relaciones internacionales de la época, dando especial importancia al conflicto de Oriente Medio²³⁸; una tendencia que, por su parte, también siguieron los medios internacionales que aludieron a la presencia de López-Bravo en la ONU²³⁹. Sólo unos pocos medios le dedicaron más líneas de atención al apoyo del Palacio de Santa Cruz a la Conferencia de Seguridad, como *La Actualidad Española*, que afirmó que “la prueba más contundente” de que la política exterior de España no tenía “ningún polo magnético, es decir, no está fatalmente polarizada por ninguno de los problemas internacionales”, era el hecho de que el Gobierno español hubiera sido uno de los primeros en dar su apoyo a la Conferencia propuesta por el Pacto de Varsovia; reunión que, de darse, podría suponer “el comienzo de una nueva etapa en la que el Viejo Continente quedara liberado de esa *guerra fría* que durante veinticinco años la ha oprimido”²⁴⁰.

El último acto de López-Bravo en Naciones Unidas se dio en la primera “reunión periódica” del Consejo de Seguridad a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada el 21 de octubre, y en la que el jefe de la diplomacia española ejerció de presidente de turno. A puerta cerrada –y ante los titulares de Exteriores de los cinco países permanentes así como de, Väinö Leskinen, el ministro finlandés, también presente- López-Bravo se refirió a la seguridad europea en los siguientes términos:

*“La tensión que existía en Europa ha ido remitiendo, pero lo cierto es que en el viejo continente siguen imperando el recelo y la desconfianza. Será difícil hablar de desarme, o al menos pensar en que se puede llevar a cabo ese desarme, mientras el sistema de seguridad de Europa se asiente exclusivamente sobre supuestos militares. Creemos, por ello, que puede contribuir a relajar la tensión el que se celebre la Conferencia de seguridad europea a nivel de Ministros y sin necesidad de reuniones previas sobre su contenido, que no harían sino dilatarla o impedirla”*²⁴¹.

²³⁸ “España hizo oír su voz en las Naciones Unidas”, *Ya*, 17 de octubre de 1970, p. 1.

²³⁹ A este respecto, *vid.* el dossier “López Bravo en la ONU”, *España en la prensa mundial*, 278 (noviembre de 1970), Madrid, Oficina de Información Diplomática, pp. 8-16”, AMAE, R 25707, expediente 6.

²⁴⁰ “Recia postura española. El ministro de Asuntos Exteriores, don Gregorio López Bravo, aborda con claridad los problemas planteados en nuestra política exterior”, *La Actualidad Española*, 22 de octubre de 1970.

²⁴¹ “Discurso del Señor Ministro de Asuntos Exteriores de España. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Nueva York, 21 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

Dada la hasta entonces escasa relevancia que había tenido España a nivel internacional, el mero hecho de que López-Bravo dirigiera la sesión extraordinaria del Consejo de Seguridad a nivel ministerial –simplemente porque era el turno de presidencia de España– fue ampliamente recogido en la prensa del país; eso sí, pocas líneas a las palabras del ministro sobre la futura CSCE²⁴². La real pero discreta atención que la prensa española había prestado a las palabras y alusiones del ministro López-Bravo a la Conferencia de Seguridad se debían, en buena medida, a que, pese a que la propuesta era firme por parte del Pacto de Varsovia, la actitud que reinaba en Occidente era de prudencia ante la invitación y España, pese a apoyar desde el primer momento la proposición, no era ajena a esa cautela; por tanto, ante la falta de concreción, se prefería destacar temas de candente actualidad en ese momento como Oriente Medio o cuestiones tradicionales en la acción exterior española como Gibraltar.

Así pues, López-Bravo abandonaba Naciones Unidas con su principal objetivo cumplido: establecer contactos y, respecto a la Conferencia de Seguridad Europea, dar a conocer a sus interlocutores –en especial, al soviético Gromiko–, el ineludible interés de España en participar en la misma. Y, sobre todo, ya parecía ir limitando la indefinición e incoherencia demostrada hasta entonces: se había hecho hincapié en que España no era partidaria de unas reuniones preparatorias –pese a lo plasmado en el memorándum de septiembre–, para evitar que la Conferencia se retrasase –lo que menos interesaba a España–, y prefería un primer gran encuentro de ministros de Asuntos Exteriores.

4. Objetivo primordial: participar en la CSCE. España y sus rondas bilaterales previas a la celebración de las Consultas Preparatorias de la Conferencia. La defensa de la continuidad institucional del proceso de Helsinki.

Una vez finalizada la empresa de López-Bravo en Naciones Unidas, entraron en escena también los diplomáticos, los altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz. El objetivo principal era tejer una amplia red de contactos e intercambios bilaterales con el resto de naciones que iban a adquirir el estatus de participantes en la futura CSCE; de esa

²⁴² “España presidió ayer la primera sesión del Consejo de Seguridad a nivel ministerial”, *ABC*, 22 de octubre de 1970, p. 21; “España presidió la reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad”, *Informaciones*, 22 de octubre de 1970, p. 1; “Tenaz y decisiva gestión del ministro español”, *Pueblo*, 22 de octubre de 1972, p. 1; “Oriente Medio, tema fundamental”, *Pueblo*, 27 de octubre de 1972, p. 1; *Arriba*, 27 de octubre de 1972, p. 1.

forma, España intercambiaría sus puntos de vista con el resto de Gobiernos partícipes del proceso e iría enriqueciendo su perspectiva para fijar y concretar una posición definitiva –y más concreta que la de los memorandos- justo unas semanas antes del inicio de las Consultas Previas de Helsinki en noviembre de 1972. En todo este entramado de contactos bilaterales pasaron a jugar un papel esencial, además del propio ministro con sus viajes oficiales, diplomáticos como el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y Chávarri; el entonces embajador en Helsinki, Manuel Viturro; Ángel Sanz-Briz, embajador en La Haya y, posteriormente, en Bruselas, donde sustituyó a otro actor esencial del proceso: Jaime Alba, que ejercía la más alta representación de España en la capital belga. Embajadores que, además, contaban con buenas fuentes en sus países de destino –en especial Viturro y Sanz-Briz²⁴³-. Además del Mediterráneo, cuestión que se analizará en el siguiente epígrafe del presente capítulo, el otro gran hito tratado en estas conversaciones previas fue el debate en torno al funcionamiento y los procedimientos a seguir en la futura Conferencia Europea de Seguridad, así como si era perentorio o no celebrar una sesión preparatoria de la misma.

En contradicción con el memorándum de septiembre de 1970, de la visita de López-Bravo a Naciones Unidas se desprendía una premisa previa: España sólo estaba a favor de unas consultas preparatorias si éstas se desarrollaban a nivel de ministros de Exteriores y no a nivel de “salón de té” entre los embajadores acreditados en Helsinki, ciudad que era la máxima favorita a albergar las reuniones de la futura CSCE. Madrid quería evitar a toda costa que, para un foro paneuropeo en el que iba a poder participar en igualdad de condiciones, el inicio del mismo se viera dilatado en el tiempo por unas negociaciones técnicas y excesivamente reguladas entre los diplomáticos presentes en la capital de Finlandia. Sin embargo, la sensación que se desprende de las fuentes disponibles es que el Palacio de Santa Cruz varió su postura los dos años previos a las Consultas de Helsinki según convenía a sus intereses. Por ejemplo, en las reuniones que el embajador de Finlandia en Misión Especial para la CSCE, Ralph Enckell, mantuvo en Madrid en noviembre de 1970 con Gregorio López-Bravo, Fernando Rodríguez-Porrero, Miguel Solano y Manuel Sassot, se deducía un nuevo “giro de tuerca”: Madrid era “netamente favorable” a la celebración “lo antes posible” –y en Helsinki- no sólo de la

²⁴³ De enorme importancia serían para el Palacio de Santa Cruz la innumerable cantidad de despachos que envió Sanz-Briz, no sólo desde La Haya (por ejemplo, *vid.* “Carta del embajador de España en La Haya, Ángel Sanz-Briz, al director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri. 18 de junio de 1971”, AMAE, R 13788), sino en especial desde su cargo de embajador en Bruselas, para informar de los movimientos de la OTAN respecto a la CSCE, como luego veremos.

Conferencia de Seguridad Europea, sino de unas conversaciones preparatorias a nivel de embajadores, lo cual satisfaría a las autoridades finlandesas; pero dicha fase debía servir para “ayudar” a que se celebrase la Conferencia, y no para que fuera un “obstáculo” por los temas pendientes en la agenda. No en vano, los altos funcionarios españoles transmitieron a Enckell que, si bien comprendían la postura occidental, la resolución del asunto de Berlín, por ejemplo, no tenía por qué ser un requisito indispensable para empezar la reunión cuanto antes²⁴⁴.

Estas posiciones sobre el rechazo de España a un *linkage* entre la cuestión de Berlín y la futura CSCE España fueron ratificadas por el director de Europa Oriental, Manuel Sassot, ante Hermann Meyer-Lindeberg, embajador de la República Federal de Alemania en Madrid, aduciendo que ambas negociaciones no podrían más que verse favorecidas bajo el amparo de la Conferencia de Seguridad²⁴⁵. Por ende, a Madrid le podían las prisas para que la reunión se celebrase lo antes posible y pudiese incorporarse en pie de igualdad al concierto de naciones europeas; así, la opinión manifestada por Sassot ante el embajador germano-occidental parecía más bien un pretexto y una justificación de carácter dilatorio, sobre una cuestión esencial, la de Berlín y las relaciones con la RDA, para a República Federal de Alemania, un país que, además, era uno de los mayores valedores de la España de Franco ante Europa occidental²⁴⁶.

Los devaneos de Madrid con el Este –en especial con la URSS– en Naciones Unidas y el no respaldo español a que la resolución del problema de Berlín fuera indispensable para la convocatoria de la CSCE causaron malestar en las cancillerías occidentales. En febrero de 1971, el Palacio de Santa Cruz recibía la visita de un ilustre invitado: André Forthomme, embajador de Bélgica en Misión Especial para la CSCE. Y lo hacía en un momento difícil para España en el exterior: en diciembre de 1970 se había dado el Proceso de Burgos, una vuelta de tuerca más en la represión de la dictadura franquista que suscitó la condena unánime de la comunidad internacional. En el marco de sus contactos

²⁴⁴ « Dépeche 1249/EU de l'Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, sur la visite à Madrid de M. Ralph ENCKELL, Ambassadeur itinérant finlandais. Madrid, le 3 décembre 1970 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales: Sécurité européenne –Mémorandum du Gouvernement finlandais du 24 novembre 1970, vol. 2036.

²⁴⁵ « Télégramme no. 430/431 de Sauvagnargues. Opinion espagnole sur la Conférence Européenne de Sécurité. Bonn, le 22 janvier 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁴⁶ SANZ DÍAZ, Carlos: “La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 179-203; ASCHMANN, Birgit: “The Reliable Ally. Germany Supports Spain's European Integration Efforts 1957-1967”, *Journal of European Integration History*, 7 (2011), pp. 37-51.

periódicos con diplomáticos de otros países, el embajador belga aterrizaba en Madrid para conocer más de cerca la posición del Gobierno español respecto a la futura CSCE pero, sobre todo, trasladarle las reservas existentes en el seno de la Alianza Atlántica sobre la posición adoptada por España, plasmada en los memorandos de diciembre de 1969 y septiembre de 1970 y, en los cuales, según el punto de vista de la OTAN, España tomaba muchas de las premisas del Este. Ello preocupaba en el cuartel general de Bruselas, porque era deseo del bloque occidental que las “potencias neutras” –entre las que incluía a España- jugaran un papel “activo” en las cuestiones de seguridad europea y en la reunión de una Conferencia que tratase este asunto²⁴⁷. En definitiva, Forthomme venía en nombre de la OTAN a dar un “toque de atención” a España por sus coqueteos de España con el Pacto de Varsovia y recordarle que, pese a su no pertenencia a la Alianza, tenía una serie de compromisos vinculantes con el bloque occidental por sus acuerdos con Estados Unidos; y al mismo tiempo, intentar atraerse a Madrid a su causa.

La versión expuesta por Forthomme es que su reunión con el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo –y en la que estaba presente el embajador belga en Madrid-, fue extremadamente tensa; es más, para sorpresa de Forthomme, señaló que compartía “al 100%” el punto de vista del Pacto de Varsovia y rechazaba el de los países de Europa occidental²⁴⁸. Criticó que la OTAN estaba “explotando” a España y aprovechándose “sin escrúpulos” del anticomunismo del régimen franquista, gracias a los acuerdos defensivos con Estados Unidos. Criticó que todos los países de la Alianza Atlántica –incluida Bélgica- apoyaban el *statu quo* de Gibraltar porque se beneficiaban de la existencia allí de una base militar. Al mismo tiempo, el ministro justificó que determinadas posiciones de España respecto a la CSCE se debían al ostracismo al que estaba sometido su Gobierno en el “concierto europeo”, al cual, subrayó, sólo podría acceder si apoyaba determinados puntos de vista de los regímenes comunistas del Este²⁴⁹.

Sorprendido por lo que denominó “fogosidad meridional” de su interlocutor, Forthomme respondió al ministro español de Exteriores que el apoyo de España a determi-

²⁴⁷ «Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁴⁸ « Dépêche 237/EU de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe, sur un aide-mémoire espagnol (Conférence de Sécurité-OTAN). Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁴⁹ «Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

nadas posiciones del Este no ayudaría a avanzar en el proceso: unas declaraciones “platónicas” de cara a la Conferencia -como las que estaba haciendo Madrid en los últimos tiempos-, sin que se exigieran unas mínimas condiciones –en clara alusión a la nula implicación española respecto al problema alemán-, no ayudarían a la Conferencia o, declaró el diplomático belga, “no servirían para nada”. En cambio, si un bloque de países “neutrales” –entre los que incluía a España- se unía a las reivindicaciones de la OTAN, habría más oportunidades de presionar a la URSS²⁵⁰. López-Bravo hizo, según Forthomme, un “vivo elogio” de la República Federal de Alemania, al tiempo que aprovechó para criticar a las otras potencias occidentales: “no aceptamos ninguna condición previa salvo en lo que concierne a Berlín, y en ese caso, lo aceptamos, no porque sea una postura razonable –que no lo es- sino por nuestras relaciones con Alemania Occidental, que es nuestro único amigo en Europa”²⁵¹.

Forthomme regresó de Madrid con la sensación de que los altos funcionarios –Rodríguez-Porrero, Solano y Sassot- eran más “sensibles” a sus argumentos y habían mostrado un tono mucho más moderado y sosegado que el ministro. El embajador belga manifestó que “en la mejor de las hipótesis”, la Conferencia de Seguridad no se reuniría “hasta 1972 o 1973”, y no se celebraría sino se cumplían las condiciones mínimas exigidas por los países de la OTAN. Los diplomáticos españoles parecían admitir que, a la hora de fijar el Orden del Día de la Conferencia, se podían adoptar medidas necesarias que acabasen llevando a buen puerto la reunión. Es decir, no mostraban una actitud tan cerrada como la de López-Bravo. Los altos funcionarios de Exteriores consideraron, “no sin resignación”, que la cuestión de Berlín podía ser una de las condiciones que garantizaran el éxito de la CSCE; si bien esta argumentación, como el ministro, la defendían por los estrechos lazos de amistad de Madrid con Bonn, rechazando que la resolución a este problema fuera la “única” condición planteada por Occidente, por temor a que, una vez resuelto, surgieran nuevas cuestiones que retrasaran el inicio de la reunión. Los tres altos cargos de Santa Cruz confirmaron que España estaba de acuerdo con los países del Este, que deseaban una “pronta reunión” de la Conferencia de Seguridad Europea; las razones eran bien distintas, pero ellos no temían que el bloque comunista buscase un

²⁵⁰ «Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁵¹ « Dépêche 237/EU de l'Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe, sur un aide-mémoire espagnol (Conférence de Sécurité-OTAN). Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

beneficio propagandístico de las primeras reuniones: lo más importante para ellos es que se convocase la Conferencia “en el plazo más breve posible”²⁵².

A su llegada a la capital comunitaria, Forthomme informó del contenido de sus conversaciones en España a los ministros-consejeros de las Embajadas de Alemania, Italia, Países Bajos y Luxemburgo. ¿Su sensación? Que los contactos del Palacio de Santa Cruz con el Este habían alcanzado un “punto de inflexión”, tal y como demostraban la apertura de Consulados españoles al otro lado del “telón de acero”; incluso, estaba convencido de que el establecimiento de relaciones diplomáticas entre España y Polonia “no estaba lejos”²⁵³. En definitiva, ¿había temor en la OTAN a que España estaba yendo demasiado lejos en sus contactos con el Este? No es fácil responder categóricamente a dicha pregunta. Sin embargo, la visita de Forthomme sí demuestra que había inquietud en el seno de la OTAN sobre ciertas actitudes del Gobierno de Madrid, que parecía alejarse de Occidente y, temían, estaba más cerca de la vía neutralista. Algo matizable, en tanto en cuanto López-Bravo sí abandonó la incipiente política “tercermundista” de su antecesor Castiella.

Francia, que era uno de los interlocutores más destacados para España, comenzó a experimentar un cierto enfriamiento en sus relaciones con Madrid, no sólo su duras críticas al Proceso de Burgos de diciembre de 1970 sino, al igual que el resto de Gobiernos occidentales, por sus coqueteos con el Este²⁵⁴; por ejemplo, en una reunión entre el director de Europa del *Quai d'Orsay*, Claude Arnaud, y el ministro-consejero de la Embajada española en París, Luis de Villegas, éste no le había desmentido la posibilidad de que España participase en unas conversaciones preparatorias en Helsinki sólo con el Este y sin la presencia de los países occidentales²⁵⁵. El entonces embajador francés en Madrid, Robert Gillet, preocupado por las informaciones que le llegaban desde París, confirmó con varios de sus colegas occidentales la preocupación existente sobre la posición de España ante la CSCE tras el encontronazo del embajador Fort-

²⁵² « Dépêche 238/EU de l'Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe. Visite à Madrid de M. FORTHOMME. Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁵³ « Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁵⁴ « Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

²⁵⁵ « Note de Claude Arnaud, Directeur d'Europe. Paris, le 5 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

homme con el ministro López-Bravo. ¿Qué conclusiones sacó Gillet de todo ello? En primer lugar, se mostró convencido de que los altos funcionarios de Santa Cruz encargados de trabajar la CSCE no compartían ni el fondo ni las formas expresadas por el ministro; entre otras cosas porque fuentes cercanas al Ministerio le habían transmitido que López-Bravo se había vuelto cada vez más “impaciente y exigente”; posiblemente, en ello había influido las fuertes críticas que había recibido en el Consejo Nacional del Movimiento horas antes, por su actuación al frente de Exteriores. El jefe de la diplomacia española se encontraba en “horas bajas” políticamente hablando: el éxito alcanzado con su presencia en Naciones Unidas en octubre de 1970 –movido por el convencimiento de que una apertura dinámica y realista hacia el exterior permitiría una liberalización a nivel interno, y también que ello le llevaría a cotas políticas de mayor éxito-, se había visto truncado por las reacciones internacionales derivadas del Proceso de Burgos; Madrid vio que era rechazada de plano por el concierto de naciones europeas al cual aspiraba a entrar, lo que provocó en el interior el resurgir de los grupos ultraconservadores, siempre críticos con la *realpolitik* de López-Bravo. Por tanto, señalaba Gillet, el ministro de Exteriores se tenía que enfrentar al sentimiento de haber padecido un “cierto fracaso” en su política y se vio impotente frente a la coyuntura interna y externa “humillante” para España, la cual le irritaba “profundamente”; era un hombre acostumbrado al éxito, que ahora tenía que afrontar una situación de “despecho”, algo a lo que no estaba habituado²⁵⁶.

Por tanto, la profundización del ya existente ostracismo internacional por el Proceso de Burgos y la impaciencia del régimen español porque la Conferencia de Seguridad se convocase “cuanto antes” para romperlo, habían llevado a Madrid a realizar maniobras y actuaciones “a la desesperada” que hicieron saltar las alarmas en las cancillerías occidentales. Éstas se vieron en la necesidad de realizar una estrecha vigilancia sobre los movimientos diplomáticos de Madrid, que sólo culminaría con la visita del embajador holandés Vigeveno meses después. En definitiva, el desconcierto era tal que, a buen seguro, muchos Gobiernos de países de la OTAN se preguntaron: “*Quo vadis, España?*”

Ante esta situación de semi-aislamiento Santa Cruz no sólo reaccionó con una línea de acción inalterable de su política exterior –mirar hacia el Mediterráneo y el mundo

²⁵⁶ « Dépêche 237/EU de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe, sur un aide-mémoire espagnol (Conférence de Sécurité-OTAN). Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

árabe- sino también en otra dirección: la de Finlandia, futura anfitriona de la CSCE. El rol del entonces embajador en Helsinki, Manuel Viturro, también vicedecano del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Gobierno finlandés, fue fundamental para que se tendieran puentes entre ambos países, tradicionalmente distanciados por razones geográficas, históricas y culturales. Madrid aprovecharía la “vía finlandesa” para hacer una política basada en un “lo que la CSCE una, que no lo separe el hombre”. López-Bravo ya había ordenado a Viturro que transmitiera a Helsinki la existencia de “coincidencias notables” entre los puntos de vista de España y de los ministros escandinavos en problemas tan importantes como la distensión Este-Oeste y la preparación y celebración de una Conferencia de Seguridad Europea; y lo justificaba afirmando que “quizá la posición periférica de las penínsulas escandinavas e ibérica explique alguna de las citadas coincidencias”²⁵⁷, hecho que, en un encuentro privado, el titular de Exteriores finlandés, Väinö Leskinen, estimó “muy interesante” y “digno de ser tenido en cuenta”²⁵⁸.

López-Bravo no sólo quería aumentar la presencia española en la zona escandinava sino también hacer ver al Gobierno de Finlandia que Madrid seguía siendo un firme apoyo para la Conferencia de Seguridad que el Gobierno del presidente Kekkonen había propuesto celebrar en su territorio. Naturalmente, el contexto de la acción exterior española no era ajeno a este proceso. Meses después, prácticamente coincidiendo en el tiempo con el anuncio por parte de Helsinki de que reconocería a las dos Alemanias²⁵⁹, el ministro de Comercio, Enrique Fontana Codina, realizó un viaje oficial a Finlandia entre los días 12 y 15 de septiembre. A pesar de que Fontana Codina dedicó la mayor parte de su visita a cuestiones relacionadas con su ámbito de competencias –es decir, al comercio exterior con el país nórdico-, también habló de la Conferencia de Seguridad con el propio presidente, Urho Kekkonen.

Pese a que estaba destinado a ser un mero diálogo de cortesía, Fontana Codina se convirtió involuntariamente en el primer miembro del Consejo de Ministros español en hablar con el jefe del Estado finlandés sobre la Conferencia de Seguridad Europea, punto que no estaba previsto en la agenda. Kekkonen quiso mostrar su “reconocimiento” a España por su actitud favorable a que Helsinki acogiese las reuniones de la futura CSCE

²⁵⁷ “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro. Madrid, 3 de mayo de 1971”, AMAE, R 11975, expediente 10.

²⁵⁸ “Carta del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 25 de mayo de 1971”, AMAE, R 11975, expediente 10.

²⁵⁹ “Despacho 216 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo respecto a las declaraciones oficiales sobre la apertura de relaciones con ambas Alemanias. 17 de septiembre de 1971”, AMAE, R 13434, expediente 21.

y a todas las propuestas de Finlandia como futura anfitriona, señalando que entre ambos países había puntos de vista “coincidentes”. El ministro español de Comercio agradeció a Kekkonen sus palabras y señaló que la postura de su Gobierno era “natural”, dado que las dos naciones siempre estaban “interesadas” en cualquier iniciativa tendente a la búsqueda de la paz²⁶⁰. Finlandia estaba mostrando un gran empeño a nivel internacional para intentar convencer al resto de naciones europeas y a las dos grandes potencias para que acelerasen las negociaciones y así celebrar lo más pronto posible en Helsinki la Conferencia de Seguridad, principal reto de su política exterior; al mismo tiempo, España podía ser un gran aliado: Finlandia sabía que Madrid quería que en la ciudad helsinguina comenzasen las negociaciones de la futura Conferencia de Seguridad Europea cuanto antes.

La firma de los Acuerdos Cuatripartitos de Berlín en septiembre de 1971 traería importantes consecuencias para la preparación de la futura Conferencia. Desde La Haya, el flamante ministro-consejero de la Embajada de España en los Países Bajos, Manuel Sassot –uno de los supuestos autores de los memorandos de 1969 y 1970- informaba al subdirector general de Asuntos Europeos, Miguel Solano, que la firma de dicho acuerdo sobre Berlín hacía prácticamente “inevitable” la Conferencia de Seguridad; y, posiblemente, la fórmula de “salón del té” en Helsinki entre embajadores se vería superada por un proceso más sustancioso: los embajadores estarían presentes, sí, pero como jefes de las delegaciones de sus respectivos países, integradas por expertos. El consejero de la Embajada en La Haya afirmó estar convencido de que se establecería “una lucha” entre los partidarios de una Conferencia “única y solemne”, en la que se “liquidase” la Segunda Guerra Mundial –tendencia que él percibía en Estados Unidos y la URSS, aunque por diferentes motivos- y los que deseaban abrir un foro dinámico y permanente que pudiera llegar a sustituir a los bloques o, por lo menos, hacerlos más “porosos”. Sassot aconsejaba al alto funcionario del Palacio de Santa Cruz que España optase por esta última posibilidad, la de formar parte de un organismo permanente: “nuestro interés creo verlo en la segunda opción, ya que en la primera, seremos, por mucho tiempo, espectadores pasivos y con una butaca en el extremo de una fila, desde donde sólo veremos la mitad del decorado del escenario mundial”²⁶¹.

²⁶⁰ “Despacho 217 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Informe sobre la visita a Finlandia del ministro de Comercio, Fontana Codina. 20 de septiembre de 1971”, AMAE, R 16605.

²⁶¹ “Carta del consejero de la Embajada de España en La Haya, Manuel Sassot, al director de Europa Oriental, Miguel Solano. 3 de septiembre de 1971”, AMAE, R 14169.

Por tanto, el Gobierno español se vio obligado a establecer una línea de pensamiento y de acción respecto a la CSCE mucho más precisa tras el “giro de tuerca” de la situación internacional derivado de la firma de los Acuerdos Cuatripartitos sobre Berlín. Ello ya se pudo apreciar cuando el Palacio de Santa Cruz recibió a finales de dicho mes de septiembre de 1971 a dos ilustres invitados: Guido Vigevano, embajador especial de los Países Bajos para el proceso de la Conferencia de Seguridad, y Hendrik Jan Reinink, director general de Europa del Ministerio holandés de Asuntos Exteriores. Ambos se reunieron con López-Bravo, en un encuentro que fue absolutamente cordial pero en el que sólo se trataron líneas generales y en el que López-Bravo animó a Occidente a apoyar la celebración de la futura Conferencia para desposeer a la URSS y de su “efecto propagandístico”; igualmente, transmitió a sus interlocutores que era necesario evitar “posibles pretextos” que pudieran llevar a nuevas dilaciones en la celebración de la misma, una vez que el problema de Berlín se hallaba encaminado hacia una solución definitiva²⁶². Sin embargo, en dicha conversación se hablaron cuestiones más generalistas, por lo que los dos enviados del Gobierno neerlandés tratarían los aspectos más concretos con Fernando Rodríguez-Porrero, director general de Política Exterior.

De boca de Rodríguez-Porrero en su conversación con Vigevano y Reinink, el Ministerio de Asuntos Exteriores español iría más allá de las generalidades hasta ahora mostradas y expondría sus cinco líneas de actuación respecto a la futura CSCE, muchas de ellos más concretos que lo anteriormente reseñado:

1. Igualdad plena entre todos los países participantes y rechazo de una negociación bloque a bloque –porque perjudicaría a España, que no pertenecía a ninguno de ellos-.
2. Establecimiento de algún tipo continuidad del proceso, incluso con la puesta en marcha de un organismo permanente, cuya creación era “deseable”.
3. Celebración de la Conferencia, sin condiciones previas, y a nivel de ministros de Asuntos Exteriores.
4. Reafirmación del rechazo al *linkage*, defendiendo sobre todo la no inclusión de las MBFR en la CSCE, para darle prioridad a esta última y garantizar así su éxito.

²⁶² “Carta del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro. Madrid, 7 de octubre de 1971”, AMAE, R 37516.

5. Centrarse esencialmente en los principios que regulaban las relaciones de los Estados²⁶³.

Rodríguez-Porrero expuso a Vigeveno que España no era partidaria de una Conferencia de Desarme pero que su Gobierno estaría dispuesto a acudir, pues sus intereses podían verse afectados. También, aunque España no era partidaria del modelo de “salón de té en Helsinki”, sondeó al embajador holandés sobre la posibilidad de que en las consultas previas multilaterales se pudiera formar un “*caucus* occidental” y España se integrara en él. Vigeveno, contrariado, preguntó al alto funcionario español si la creación de dicho *caucus* no iba contra la teoría defendida por Madrid de que la reunión no fuera Este-Oeste, por lo que diplomáticamente rechazó las pretensiones de Madrid de acercarse al bloque occidental; sin embargo, el embajador especial de Países Bajos sí expresó su “esperanza” de que en las reuniones preparatorias hubiera un “acercamiento” entre los países de la OTAN y los neutrales, entre los cuales parecía incluir a España. Finalmente, Vigeveno salía de Madrid con dos sensaciones: la primera de ellas, que España le concedía una gran importancia al Mediterráneo en su política exterior; y, en segundo lugar, se reforzó su impresión de que el deseo español de una pronta Conferencia de Seguridad estaba movido por el deseo de una “activa participación en el concierto europeo” para así acabar con el ostracismo internacional que había padecido las últimas décadas. Ello explicaría, tal y como Vigeveno comunicó a sus superiores en el Gobierno de La Haya, el momentáneo rechazo de Madrid al *linkage* CSCE-MBFR y su insistencia en que hubiera una agenda “fácil” para la Conferencia. Fue el representante permanente de los Países Bajos en la OTAN, Gerben Meihuzen, el encargado de informar al resto de países miembros del contenido de las conversaciones de Vigeveno con el ministro español de Exteriores y altos funcionarios de su departamento; una misiva gracias a la cual conocemos el contenido de las conversaciones hispano-holandesas sobre el futuro proceso de Helsinki²⁶⁴.

Por ende, si la “acorralada” España de Franco había despertado una enorme preocupación durante los primeros meses de 1971 por sus presuntos devaneos con el Este de cara a la CSCE y Forthomme había fracasado estrepitosamente con López-Bravo, la suerte de Vigeveno había sido justo la contraria. Tras meses de deshielo con la Alianza

²⁶³ “Letter 6561 by Mr. Gerben Meihuzen, Netherlands Permanent Representative to NATO, to Mr. Andrews, NATO Director of Political Affairs. Brussels, 1st October 1971”, AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2922.

²⁶⁴ “Letter 6561 by Mr. Gerben Meihuzen, Netherlands Permanent Representative to NATO, to Mr. Andrews, NATO Director of Political Affairs. Brussels, 1st October 1971”, AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2922.

Atlántica, el embajador especial holandés certificó la vuelta a la normalidad de las relaciones de Madrid con el resto de Occidente, poniendo fin a la incertidumbre desatada en las cancillerías de los países miembros de la OTAN. Por lo tanto, el régimen de Franco seguía sin ser el “hijo pródigo” –de hecho, nunca alcanzaría dicho estatus- pero, al menos, y para tranquilidad de los países del bloque occidental, dejaba de ser el “hijo rebelde” que amenazaba con abandonar *sine die* la “madriguera occidental” y apoyar al Este en la futura Conferencia de Helsinki.

A finales de ese mes de septiembre, López-Bravo acudió a la Asamblea General de las Naciones Unidas, para la celebración de su XXVI sesión. En términos generales, esta vez no hubo tanta actividad bilateral como el año anterior al no haber efemérides alguna a celebrar como en la otra ocasión y al estar España fuera del Consejo de Seguridad tras agotarse su mandato bianual. Aunque ya fuera de dicho organismo de la ONU, el ministro de Asuntos Exteriores expuso el punto de vista español sobre la Conferencia de Seguridad Europea a los cuatro colegas con los que se entrevistó. En general, hizo hincapié en que el mejor medio para desbaratar la “maniobra soviética” consistía en que todos los países interesados se sentaran alrededor de una mesa, lo que permitiría “poner al descubierto” si la URSS perseguía exclusivamente un objetivo propagandístico o si, efectivamente, tal y como se vendía desde Moscú, buscaba la distensión en Europa²⁶⁵. En su discurso, el jefe de la diplomacia española manifestó que la situación existente en Europa central y la solución de los problemas que padecía, condicionaban la posibilidad de crear un nuevo sistema de seguridad continental; pero, sin ignorar este hecho, España, desde el primer momento, había mantenido una actitud “positiva” ante la convocatoria de una Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación y declaraba su esperanza en que los Acuerdos Cuatripartitos de Berlín constituyeran el punto de partida definitivo hacia la preparación multilateral de la Conferencia²⁶⁶.

En noviembre de 1971, Maurice Schumann, ministro francés de Asuntos Exteriores, realizó un viaje oficial a Madrid. Como vimos anteriormente –y así lo atestiguan las fuentes que han llegado hasta nuestros días-, Francia seguía con sumo interés las consultas bilaterales que realizaba el Gobierno español respecto a la Conferencia de Seguri-

²⁶⁵ “Entrevistas mantenidas por el Señor Ministro en Nueva York con los Ministros de Negocios Extranjeros de Países Bajos, Sr. Schmelzer (28-IX); de la República Federal Alemana, Sr. Scheel (30-IX); de Bélgica, Sr. Harmel (5-X) y de Italia (6-X) sobre la Conferencia de Seguridad Europea y relaciones interalemanas”, AMAE, R 25708, expediente 1.

²⁶⁶ “Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Don Gregorio López-Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, de España en la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas. 1 de octubre de 1971”, AMAE, R 25708, expediente 1.

dad y estaba muy interesada en conocer los movimientos de su vecino del sur de los Pirineos, entre otros aspectos, porque tenían posturas coincidentes. Por ejemplo, ambos países estaban de acuerdo en la ausencia de condiciones previas de antemano -en el sentido jurídico- en las consultas previas; que la Conferencia comenzase lo antes posible, bajo la convicción de que ésta debería tratar sólo cuestiones concernientes a la seguridad y la cooperación en Europa, y no conversaciones sobre la reducción de fuerzas. Eso sí, para el *Quai d'Orsay* el Gobierno español seguía teniendo posturas “ambiguas” en aspectos que para París eran importantes como la determinación, durante la fase preliminar, de los objetivos de la CSCE, los procedimientos y el Orden del Día; asimismo, el Ministerio galo de Asuntos Exteriores afirmaba que merecía ser “aclarada” la posición de fondo de Santa Cruz sobre el fondo del problema de la reducción de fuerzas en Europa²⁶⁷.

Schumann se entrevistó, en primer lugar, con Franco, quien no mostró interés o conocimiento alguno sobre la futura CSCE. Fue Gregorio López-Bravo el que sacó a relucir ante su colega francés y el dictador esta cuestión; Schumann manifestó que su Gobierno era favorable a la CSCE, porque, por ejemplo, de haber existido, la invasión de Checoslovaquia no habría tenido lugar. El “Caudillo” no hizo ningún tipo de comentario o matiz a las palabras del ministro galo, o por asentimiento, o sencillamente, por desconocimiento; simplemente, se limitó a agradecer a Schumann su agradecimiento por el “apoyo” que Francia prestaba a España, le insistió en la vocación europea de su país y apeló a una “confraternización sin reservas” entre ambas naciones²⁶⁸. No hay más evidencias empíricas que aludan a una posible implicación de Franco en alguna de las decisiones tomadas por el Gobierno español respecto a la futura CSCE; por ende, parece que el dictador permaneció al margen de todo el proceso desarrollado antes y durante la reunión de Helsinki. Al día siguiente, López-Bravo se justificaba ante Schumann: le había preguntado sobre su posición con el ánimo de “reforzar” su posición; más bien, cabría matizar, para forzar al jefe de la diplomacia francesa a que pronunciara algunas palabras

²⁶⁷ « Note de la Direction des Affaires Politiques, Sous-direction de l'Europe Orientale – Ministère des Affaires Étrangères. L'Espagne et la CSCE. Paris, le 10 novembre 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2922.

²⁶⁸ « Ambassade de France en Espagne. Compte-rendu de l'audience accordée à Maurice SCHUMANN, Ministre des Affaires Étrangères par le Chef de l'État espagnol – 25 novembre 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne: Relations franco-espagnoles, vol. 444.

sobre la Conferencia de Seguridad, a fin de que Franco conociera un poco más de cerca el proceso y tomara consciencia de la importancia del mismo²⁶⁹.

Entrando en materia, López-Bravo transmitió a su interlocutor su preocupación porque la cuestión alemana tuviera incidencia alguna en la futura reunión. Schumann se congratuló que la postura de Madrid fuera, en buena medida, coincidente con la de Francia. El ministro galo de Asuntos Exteriores se mostró optimista respecto a las relaciones internacionales, convencido de que se llegaría a un pronto acuerdo; porque París defendía la necesidad de que las dos Alemanias –cuya presencia en Helsinki se hacía inevitable– se entendieran para evitar un fracaso de la reunión preparatoria multilateral: “los alemanes del Este y del Oeste estarán en Helsinki, y es evidente que si ellos no se entienden antes, no habrá posibilidades de éxito”. Schumann comenzaba a apreciar que, además de Francia– cuya posición era conocida–, no todos los aliados de la OTAN, como, por ejemplo, Reino Unido, estaban conformes con el *linkage* con la MBFR y la exigencia de una plena solución del problema berlinés como condiciones previas al inicio de las reuniones preparatorias en Helsinki. Así, se inclinaba por pensar que se acabaría dando prioridad a la Conferencia de Seguridad antes que a las MBFR – conversaciones a las que París se oponía por temor a que se viera perjudicada la seguridad de Europa occidental–; además, Moscú, dada su disconformidad inicial a esas negociaciones, parecía compartir el dar prioridad a la CSCE pues, al fin y al cabo, era una propuesta que partía de sus filas²⁷⁰.

Coincidiendo con la visita de Schumann, altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz mantuvieron un encuentro paralelo con la delegación que acompañaba al ministro francés de Asuntos Exteriores. El protagonismo español recayó en Fernando Rodríguez-Porrero, director general de Política Exterior y “coordinador” *de facto* de los distintos departamentos del Ministerio respecto a la CSCE; estaba acompañado por Miguel Solano, subdirector general de Asuntos Europeos. Jacques de Beaumarchais, alto funcionario del *Quai d’Orsay*, encabezaba la delegación francesa. Ambas partes apenas trataron-

²⁶⁹ « Résumé des entretiens entre M. Maurice SCHUMANN et M. Gregorio LÓPEZ-BRAVO (24-25 novembre 1971). II. Entretien du jeudi 25 novembre (17h.30-18h.15). Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 3 décembre 1971 », Archives Nationales (France) : Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

²⁷⁰ « Résumé des entretiens entre M. Maurice SCHUMANN et M. Gregorio LÓPEZ-BRAVO (24-25 novembre 1971). II. Entretien du jeudi 25 novembre (17h.30-18h.15). Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 3 décembre 1971 », Archives Nationales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

los temas concernientes a la CSCE y las MBFR porque los puntos de vista de ambos países eran coincidentes. Rodríguez-Porrero admitió que España defendía la realización de la Conferencia en distintas fases, a distintos niveles y con varias Conferencias más si la primera, en Helsinki, era exitosa. Siguiendo los consejos de Manuel Sassot, la diplomacia española apostaba por la continuidad institucional de la futura CSCE; eso sí, el director general de Política Exterior calificó de “prematura” la institución de un organismo permanente encargado de velar por la seguridad y la cooperación europea, contradiciendo la posición que él mismo había defendido ante la delegación holandesa -y que ya en esas fechas defendían algunos diplomáticos- pero sin salirse un milímetro de la posición oficial de Santa Cruz: “continuidad institucional sí, de la forma ya hablaremos”. Su colega francés, Beaumarchais, defendía –como, aunque con matices, ya lo hacía España- una reunión preparatoria a nivel de jefes de Misión para acordar el Orden del Día de la Conferencia; luego, una Conferencia a nivel de titulares de Asuntos Exteriores que ordenase la distribución del trabajo en comisiones; y al cabo de tres o cuatro meses, una ronda en la que los ministros se encargarían de examinar las conclusiones de esos grupos de trabajo²⁷¹.

Intervino el director de Europa Oriental del Palacio de Santa Cruz, Felipe de la Morena para informar a la delegación francesa sobre la propuesta que, según él, varios países socialistas habían trasladado a España: incorporar los resultados de la Conferencia a las Naciones Unidas en el marco de un acuerdo regional. Claude Arnaud, director de Europa del *Quai d’Orsay*, explicó que Rumanía había propuesto un organismo común pero que ningún país más, por el momento, lo había apoyado. Beaumarchais afirmó que, en ese caso, coincidía con su homólogo español y que lo mejor era remitir la cuestión a la última fase ministerial, porque entonces se comprobaría el nivel de éxito de la Conferencia. Finalmente, ambas partes acordaron que tendrían en las reuniones preparatorias de la CSCE una posición conjunta en tres aspectos: el Orden del Día podía recoger “desde el inicio” todos los temas susceptibles de ser tratados, siempre y cuando no hubiera prioridad de unos sobre otros; las consultas previas debían ser a nivel de jefes de Misión; y las comisiones de trabajo formadas pertenecerían a la Conferencia²⁷².

²⁷¹ « Visite du Ministre à Madrid, 24-25 novembre 1971. Compte-rendu des entretiens de M. de Beaumarchais et de M. Porrero, Directeur des Affaires Politiques. Paris, le 17 décembre 1971 », Archives Nationales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

²⁷² « Visite du Ministre à Madrid, 24-25 novembre 1971. Compte-rendu des entretiens de M. de Beaumarchais et de M. Porrero, Directeur des Affaires Politiques. Paris, le 17 décembre 1971 », Archives

Finalmente, no hubo comunicado final conjunto, por las reservas francesas al respecto. Así, fue la Embajada gala en Madrid la que informó de la visita oficial del ministro Schumann a España; y sobre la CSCE, se expresaba en los siguientes términos:

“(...) El Ministro [Schumann] ha explicado nuestra tesis sobre la reunión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Ha constatado que el Gobierno español compartía completamente nuestro punto de vista. Igualmente, ha expuesto nuestra actitud respecto a un acuerdo sobre la reducción simultánea de fuerzas en Europa, insistiendo sobre los graves peligros que derivarían de un acuerdo americano-soviético en esta materia; peligros que, sin embargo, no aparecerían inmediatamente, puesto que parece claro que el Sr. BREZNEV estaba de acuerdo en dar mayor prioridad a la Conferencia para presionar a Alemania del Este a que concluyesen las discusiones interalemanas; mientras que, por otra parte, Washington, difícilmente podría aplazar [la Conferencia], pese a su clara preferencia, como afirmó el Sr. LÓPEZ-BRAVO, por un acuerdo directo sobre la reducción de fuerzas.”²⁷³

El año 1971 terminaba para los intereses de España de cara a la futura Conferencia de Seguridad Europea en una situación más favorable que en sus inicios, en especial si tenemos en cuenta que el mismo había empezado con los rescoldos del Proceso de Burgos, y con una muy desafortunada entrevista entre López-Bravo y el embajador especial belga André Forthomme, la cual había terminado de despertar las sospechas de muchas cancillerías occidentales de que la diplomacia española caminaba sin rumbo a la CSCE, atenazada por el sosiego porque dicho proceso comenzase cuanto antes. El repliegue hacia el Mediterráneo en aquellas fechas que analizaremos en el próximo epígrafe, así como una reconducción de la situación internacional de España, provocaron que el Palacio de Santa Cruz afrontase con más serenidad un año decisivo para España y para su participación en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: quedaban sólo once meses para que comenzasen en el distrito universitario de Otaniemi las Consultas Previas de la reunión.

El año 1972 llegó con más contactos bilaterales por parte de España. Si a inicios de 1971 André Forthomme había visitado Madrid para hablar de este asunto –con el resul-

Nacionales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

²⁷³ « Communiqué de l'Ambassade de France en Espagne du voyage à Madrid de M. Maurice SCHUMANN. Madrid, le 26 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne: Relations politiques franco-espagnoles, vol. 444.

tado por todos conocido-, el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, creyó que había llegado la hora de devolver la visita y acudir a Bruselas para retomar las conversaciones respecto a esta cuestión con un país que hacía las veces de “portavoz” de la OTAN. De esta forma, este alto funcionario del Palacio de Santa Cruz vistió la capital de Bélgica en enero de 1972, acompañado del director de Europa Oriental, Felipe de la Morena. Hubo dos intensas sesiones de trabajo, los días 17 y 18 con altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores belga. La posición de España se iba a ir perfilando y concretando todavía más, como se verá en estas conversaciones.

La primera de ellas, el 17 por la mañana, tuvo lugar con Forthomme, recordemos, enviado especial del Gobierno belga para la Conferencia de Seguridad y para las relaciones Este-Oeste. Rodríguez-Porrero comenzó exponiendo de forma detallada la postura española. En primer lugar, declaró que creía en la utilidad que la Conferencia tenía para Europa; que frente a las reticencias de algunos países ante lo que se consideraba como una “maniobra soviética”, él seguía defendiendo que la reunión era “viable” e “inevitable”, por lo que Occidente debía abandonar su primitiva posición negativa, no esperar a la firma del Protocolo de los Acuerdos Cuatripartitos de Berlín, tomar la iniciativa y así colocar a la URSS frente a sus responsabilidades, una posición que ya había preconizado López-Bravo en Naciones Unidas en 1971. También, el Palacio de Santa Cruz daba un giro pragmático y a la altura de enero de 1972 aceptaba de forma incondicional la existencia de unas reuniones preparatorias; Rodríguez-Porrero respaldaba que la preparación multilateral se iniciase en Helsinki a nivel de embajadores –los acreditados en la capital finlandesa, o embajadores *ad hoc* nombrados por sus Gobiernos-, que éstos contasen con ayuda de expertos, y que estipulasen las reglas de procedimiento para la Conferencia sobre la base de la igualdad de todos los Estados participantes -sin derecho de veto- y fijara el Orden del Día y la convocatoria de la Conferencia. La Conferencia propiamente dicha debería iniciarse, según el alto funcionario español, con una reunión a nivel ministerial con objetivos muy específicos: ratificación definitiva de las reglas de procedimiento y nombramiento de Comisiones encargadas de estudiar y presentar proposiciones concretas sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Transcurrido un tiempo a señalar, volverían a reunirse los ministros para aprobar o rechazar las proposiciones de las Comisiones. Para Rodríguez-Porrero, era importante analizar y precisar desde ese momento el temario, el Orden del Día de la futura Conferencia²⁷⁴.

²⁷⁴ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

La España de Franco, en el ostracismo internacional, ya parecía defender abiertamente que veía “útil, posible y deseable” la creación de un “organismo permanente”, así como dejaba abierta la puerta a que la Conferencia atribuyese mandatos concretos y especiales a organismos existentes como la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, o incluso la UNESCO, para los temas de economía y cultura, respectivamente. Rodríguez-Porrero estaba convencido que en las reuniones multilaterales de Helsinki se vería plasmada la realidad de la existencia de bloques. Por lo que, afirmó que se tenía que aspirar a la creación de un nuevo sistema de seguridad que superase la lógica bipolar: “por ello, la seguridad y cooperación no deben tratarse entre bloques sino entre todos, sin vetos, y con igualdad de derechos”²⁷⁵.

Forthomme agradeció la exposición “tan clara” de la posición española, en la que afirmó encontrar “muchos puntos comunes” con la belga. Por ejemplo, estaba de acuerdo en señalar que la Conferencia era “inevitable”; y admitía que era “difícil” prever cómo podrían disolverse los dos bloques en presencia pero que, en todo caso, la Conferencia sería útil para reducir las tensiones. A continuación, Forthomme se centró en los problemas de la preparación multilateral, tales como la participación –en especial, qué estatus otorgar a la RDA-; la Presidencia -recelaba dársela en exclusividad al ministro finlandés de Exteriores-; defendió que la fase multilateral debería ser a nivel de embajadores, y presidida por un alto funcionario finlandés, a celebrar en fases sucesivas. Se mostró de acuerdo con Rodríguez-Porrero en que en dicha fase se deberían establecer las cuestiones procedimentales y la sede definitiva –no contemplaba Helsinki como la candidata ideal de la Conferencia-, fechas y nivel. Respecto a los “niveles” de la Conferencia, Bélgica todavía no había tomado una decisión, al contrario que España, que ya había aceptado la propuesta francesa de dos niveles y tres etapas –ministros, comisiones, ministros-²⁷⁶. Sobre el órgano permanente mostró sus recelos, no sólo por cuestiones burocráticas, sino porque Europa seguiría dividida en bloques y el continente no estaba madura para un “Consejo de Seguridad europeo”: ni Bélgica ni el resto de países de la OTAN podían permitir a la URSS intervenir en los asuntos de Europa occidental²⁷⁷.

²⁷⁵ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

²⁷⁶ ANDRÉANI, Jacques: *Le piège. Helsinki et la chute du communisme*, París, Odile Jacob, 2005, pp. 50-52.

²⁷⁷ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

Ambas delegaciones trataron el calendario de preparación y celebración de la Conferencia. Forthomme proponía dos fases preparatorias: la primera de ellas, inmediatamente, y de carácter bilateral, a celebrar en Helsinki; de ahí se pasaría a la fase multilateral, dependiendo del contexto internacional y de las cuestiones logísticas; calculaba, eso sí, que la Conferencia propiamente dicha no se celebraría hasta entrado el 1973. El punto primero del eventual Orden del Día en la versión de la OTAN era un “código de conducta internacional” entre los Estados, y que estaría constituido por un conjunto de principios derivados de la igualdad, respeto a la soberanía, la integridad territorial, no intervención, renuncia a la fuerza y a la amenaza de la fuerza, y respeto a acuerdos internacionales; estos principios debían regir las relaciones Este-Oeste, pero también los vínculos entre Estados dentro de cada bloque.

Las dos delegaciones también hablaron de las futuras negociaciones MBFR. Madrid, que siempre había rechazado el *linkage* de las mismas con la CSCE pero no se había opuesto a la celebración de las mismas siempre y cuando no entorpecieran la futura Conferencia de Seguridad, ahora estaba interesada en participar en dichas negociaciones aduciendo la presencia de fuerzas americanas en territorio español, y porque temía que una reducción en el centro de Europa pudiera producir un incremento de fuerzas en las “zonas periféricas” del Viejo Continente: ¿quizás en el Mediterráneo, o más concretamente, en la propia España? ¿O quizás temía un repliegue norteamericano? Santa Cruz rechazaba un diálogo bilateral y exclusivo entre las dos superpotencias, y apostaba porque la reducción fuera consecuencia de la Conferencia, con las siguientes condiciones: que la negociación de la MBFR no sustituyera a la reunión sobre seguridad; que todos los países interesados participasen; y que una vez iniciada la Conferencia, se insertase en el marco de la misma, poniendo los medios para evitar que un fracaso. Forthomme dijo que, para Bélgica, sólo deberán tomar parte en la negociación los directamente interesados en las fuerzas que se iban a reducir –en ese caso España quedaba excluida-, aunque se informaría a los demás Estados; y subrayó que, “en ningún caso”, Bélgica defendería que dichas negociaciones tuvieran un diálogo exclusivo Washington-Moscú. Felipe de la Morena insistió: España estaba “preocupada” porque las reducciones equilibradas de fuerzas en el centro de Europa podían producir “consecuencias logísticas” en la periferia, algo que afectaba directamente a un país con la posición geográfica de España, debido a sus acuerdos defensivos con Estados Unidos. “La reducción en sí misma afecta a la estrategia de defensa global. Nuestras bases pueden verse afectadas desde el punto de vista táctico por los cambios que se produzcan”, afirmó el

director de Europa Oriental, que, por ello, no consideraba “suficiente” que un país como España, que podía verse afectado directamente, fuera simplemente informado sobre lo negociado. Forthomme se mostró seguro de que habría “información oportuna” y quiso atajar la impaciencia de la delegación española, afirmando que las consecuencias de las reducciones de fuerzas deberían ser examinadas en el marco bilateral hispano-norteamericano –y no en el marco de las MBFR o la CSCE-. De la Morena, visiblemente molesto, le replicó: “Las consecuencias, además del marco bilateral, hay que considerarlas en un marco europeo”. Forthomme zanjó la cuestión anterior afirmando que “tomaba nota” de la posición española²⁷⁸.

Con ello concluyó este diálogo, largo y fructífero, entre la delegación española y el alto comisionado belga para la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, André Forthomme; una conversación en la que ya se apreciaban ciertos virajes de la posición que en ese momento tenía el Gobierno español sobre la Conferencia, en especial sobre el organismo permanente de institucionalización y las MBFR. Esa misma tarde, y como veremos en el próximo epígrafe, el vizconde Davignon, “número dos” del Ministerio de Exteriores belga, recibió a los diplomáticos españoles para tratar sus inquietudes respecto al tema mediterráneo.

Al día siguiente se reanudaron las sesiones de los altos funcionarios españoles en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica para hablar sobre la CSCE. Fernando Rodríguez-Porrero y Felipe de la Morena mantuvieron una reunión de cuarenta minutos con el jefe de la diplomacia belga, Pierre Harmel, figura de primer nivel entre los países de la OTAN al haber definido unos años antes las nuevas líneas a seguir por la Alianza Atlántica en política internacional. En la conversación se examinaron sucintamente los temas tratados en las reuniones del día anterior y, aparte del Mediterráneo, la conversación se centró en la reducción de fuerzas en Europa. Harmel se mostró favorable al *linkage* planteado por la Alianza Atlántica, pues consideraba que una Conferencia sobre la Seguridad en Europa sí debía dirimir puntos concretos, como el de la reducción -cualitativa y cuantitativa- del armamento y de las Fuerzas Armadas en el Viejo Continente. Lo justificó aduciendo que si no se llegaba a esos resultados concretos se corría el

²⁷⁸ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

peligro de ofrecer una “apariencia de mejoría” en las relaciones Este-Oeste, que sería ficticia, no estaría fundada en hechos²⁷⁹.

La visita de la delegación española a Bruselas se desarrolló en un plano más discreto por tratarse de dos altos funcionarios y no del ministro en concreto, pero también fue recogida por varios medios de comunicación españoles. Por ejemplo, la mayoría, como el diario *ABC*, se hicieron eco del teletipo emitido por la agencia gubernamental de noticias EFE²⁸⁰. Mientras, el corresponsal de *La Vanguardia* fue mucho más explícito en su crónica. De esa forma, indicó que un portavoz oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica le había confirmado la entrevista de los dos funcionarios españoles con Harmel, como las otras reuniones mantenidas con altos cargos de su departamento; unas conversaciones en las que no se había tomado ninguna decisión, sino que simplemente se habían intercambiado puntos de vista. Tanto el representante belga como la Embajada de España ratificaron que los temas discutidos durante el viaje que terminó esta tarde se referían, principalmente, a tres cuestiones: los preparativos de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación, la reducción mutua y equilibrada de fuerzas en Europa y la seguridad en el área mediterránea²⁸¹.

Una vez mantenido este encuentro, en el que encontramos más definida la posición española, proseguían los contactos de la diplomacia española, de nuevo con la URSS. Pese a que con la diplomacia soviética no se había vuelto a tratar temas referentes a la CSCE, las conversaciones que se desarrollaban en París se centraban en ampliar las todavía escasas relaciones bilaterales y los contactos en el marco de las Naciones Unidas no se habían vuelto a repetir, Moscú seguía atentamente los pasos que iba realizando Madrid respecto a la Conferencia de Seguridad. La reunión de los dos altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores españoles con Pierre Harmel, Étienne Davignon y André Forthomme había despertado un inusitado interés entre los diplomáticos soviéticos acreditados en la capital belga; no en vano, un funcionario de la Embajada de la URSS en Bruselas –cuyo nombre no trascendió– se presentó por sorpresa en la legación española para pedir información sobre la reunión²⁸². Moscú estaba siguiendo atentamente los pasos de Madrid hacia la CSCE, como atestigua la reunión que un diplomático de

²⁷⁹ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Día 18: visita del Director General al Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Harmel. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

²⁸⁰ *ABC*, 19 de enero de 1972, p. 24.

²⁸¹ *La Vanguardia*, 19 de enero de 1972, p. 14.

²⁸² “Carta del embajador de España en Bruselas, Jaime Alba, al director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri. 7 de febrero de 1972”, AMAE, R 13787.

la Embajada francesa en Moscú mantuvo con el director de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores de la URSS: éste se mostró “satisfecho” de que el Gobierno español compartiera “plenamente” la postura francesa respecto a la Conferencia pero mostró sus dudas sobre la “voluntad de independencia” de España y su actitud sobre la CEE y la Europa política, así como sobre sus relaciones con el Este; aún así, Moscú apreciaba “gestos positivos” en España ante la CSCE²⁸³. Naturalmente, este renovado interés no era necesariamente fruto de odiseas propias de agentes secretos, sino del hecho de que el Palacio de Santa Cruz también había informado a Serguei Alexandrovich Bomogolov, director de la Oficina en Madrid de la Compañía Marítima del Mar Negro y representante oficioso de la URSS, sobre las negociaciones llevadas a cabo por España, que tenían un único fin: “contribuir al máximo a allanar las dificultades que aún subsisten para la celebración de la Conferencia, y que por eso en muchos puntos procuramos adoptar posiciones flexibles”²⁸⁴.

A la altura de la primavera de 1972, la diplomacia española tenía claros tres conceptos: reunión preparatoria multilateral inicial; primera fase a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, seguida de la constitución de cuatro grupos de trabajo temáticos – seguridad, economía, relaciones culturales y desarme, donde se podría tratar la negociación sobre la reducción de fuerzas-, con la colaboración de Naciones Unidas; mostrándose favorable a la celebración de las MBFR –pidiendo incluso algún tipo de participación de España-, rechazo claro y nítido a un vínculo “rígido” entre la CSCE y dichas conversaciones, y, sobre todo, a hacer depender el éxito de la primera de los resultados hipotéticos de la segunda. Los diplomáticos afirmaron que tenían la impresión de que, a pesar de las reticencias de unos y otros, se caminaba “lenta pero inexorablemente” hacia la Conferencia de Seguridad. Además, observaban con satisfacción y optimismo cómo multitud de países –incluso de la OTAN- comenzaban a sumarse a la posición de España –y también de Francia- que veía multitud de inconvenientes en que la CSCE fuera tratada como una reunión “de bloque a bloque”, un método que consideraban “obsoleto”²⁸⁵. La diplomacia española defendería que la Conferencia debía dejar fuera las cues-

²⁸³ « Dépêche d'actualité DA/131/EU de l'Ambassade de France en URSS pour Diplomatie Paris sur les relations entre l'URSS et l'Espagne. Moscou, le 9 décembre 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure - Relations avec l'URSS, vol. 435.

²⁸⁴ “Carta del director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri, al embajador de España en Bruselas, Jaime Alba. Madrid, 14 de febrero de 1972”, AMAE, R 13787.

²⁸⁵ « Dépêche 78/EU de l'Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, sur des réflexions espagnoles sur la Conférence européenne de Sécurité et coopération et la réduction des forces. Madrid, le 2 février 1972 », AMAE-F, Série Europe 1971-1976, Sous-série Espagne: Relations avec les organisations internationales-Espagne et CSCE, vol. 426.

tiones concernientes al equilibrio de poderes y dar paso un equilibrio de otra naturaleza, que diese lugar a la “cooperación” entre todos los países de Europa. Eso no significaba que Madrid defendiese que “bloques económicos” sustituyeran a los militares, sino que hubiera una colaboración más estrecha entre los países Este, Oeste, neutrales e independientes²⁸⁶.

Por su parte, y ante la inquietud del Gobierno finlandés por la ralentización de los trabajos previos²⁸⁷, el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, y su director de Europa Oriental, Felipe de la Morena, emprendieron un viaje oficial a Finlandia en abril de 1972. Este gesto pretendía, sobre todo, apoyar las gestiones finlandesas y hacer ver a las autoridades de aquel país el renovado interés de España por conocer a fondo los puntos de vista de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad, así como el deseo del Palacio de Santa Cruz de estrechar su cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia, dada la “afinidad” de propuestas de ambos Gobiernos²⁸⁸.

Las reuniones con el embajador Joel Pekuri –encargado de gestionar los temas logísticos de la futura Conferencia- y el director de Asuntos Políticos, Matti Touvinen trataron asuntos de distinto calado: desde temas prácticos al futuro Orden del Día. Rodríguez-Porrero expuso la necesidad de crear un “nuevo orden europeo” que promoviese una seguridad fundada “en la cooperación y no en el temor”; igualmente, rechazó que hubiera actas sobre las reuniones pero sí mostró su disposición a que se editaran minutas que resumieran el contenido de las mismas y los acuerdos adoptados. El alto funcionario español explicó a Tuovinen que su Gobierno era favorable a que existiera una primera sesión de la Conferencia a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, un segundo nivel de Comisiones de Expertos y por último, una nueva reunión de ministros. También, que quedase abierta la posibilidad de nuevas conferencias, si los resultados obtenidos en esta primera a la vista de los resultados obtenidos en esta primera: España

²⁸⁶ “German-Spanish CSCE talks. Note by the NATO German Delegation. Brussels, 21st February 1972”, AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923.

²⁸⁷ “Despacho 34 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre acontecimientos de interés ocurridos en Finlandia desde la fecha de la última valija. 28 de enero de 1972”, “Despacho 54 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre acontecimientos de interés ocurridos en Finlandia desde la fecha de la última valija. 11 de febrero de 1972”, “Despacho 69 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre acontecimientos de interés ocurridos en Finlandia desde la fecha de la última valija. 25 de febrero de 1972”, AMAE, R 12461, expediente 4.

²⁸⁸ “Carta del director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero y de Chávarri, al embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro. Madrid, 25 de febrero de 1972”, AMAE, R 13788.

apostaba claramente no sólo por la continuidad de la Conferencia, sino incluso por la institucionalización, al defender que surgiera un organismo “permanente con carácter consultivo y de coordinación”, que ejerciera de embrión de un futuro Organismo regional de seguridad colectiva. Para Madrid, las Consultas no deberían negociar los puntos objetos del temario sino limitarse a fijar la lista de temas concretos posibles estableciéndose los prioritarios para elaborar el Orden del Día de la Conferencia, tras lo cual podría pasarse a convocar la CSCE. Sobre la fecha, España deseaba que la Conferencia comenzase cuanto antes, una vez que quedase preparada “adecuadamente”²⁸⁹.

Matti Tuovinen, su homólogo finlandés, manifestó que las posturas de Madrid y Helsinki coincidían en lo básico, salvo algunos matices consecuencia de las diferentes situaciones geográficas. El principal objetivo del Gobierno de Helsinki era “ofrecer sus buenos oficios y escuchar”: Finlandia no era portavoz de ninguna idea sino que se encargaba de registrar el consenso sobre los puntos en que se había alcanzado un acuerdo; esto es, oficiaba, por decirlo de alguna manera, de “notario”, “daba fe”. Hasta ese momento, dichos puntos de acuerdo entre todas las partes eran: participación de todos los países europeos, más Estados Unidos y Canadá; adopción de acuerdos por unanimidad; elección de Helsinki como sede para la reunión preparatoria multilateral; que las delegaciones estarían encabezadas por los “jefes de Misión” acreditados en Helsinki y estarían formadas por entre tres y cinco miembros; que el presidente de las Consultas sería elegido por la reunión –si bien a Finlandia le gustaría que fuera un funcionario suyo, aceptando discutir el nombre y cargo-; adopción de inglés, francés y ruso como lenguas oficiales; no existencia de actas pero sí de resúmenes de las reuniones –como defendía España-; y que al final de las consultas multilaterales, se publicara un comunicado con el consenso alcanzado. Tuovinen sí consideraba “necesaria” una previa preparación; estaba de acuerdo con la conveniencia de celebrar, no una conferencia, sino una serie de conferencias, con la posibilidad de crear un órgano permanente. En este punto, la delegación española aprovechó para lanzar, por primera vez, su primera gran propuesta –y el que sería su primer gran triunfo diplomático en el proceso de la CSCE-: que se utilizaran los idiomas de trabajo en la ONU, “incluyendo también el español, por despertar la Conferencia un interés universal”. Tuovinen, contrariado, puso serios reparos a esta propuesta al afirmar que la fase multilateral era diferente; Rodríguez-Porrero quiso zan-

²⁸⁹ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

jar la cuestión, al señalar que él, sobre todo, se refería a la Conferencia, de la que dependía “la paz universal”, por lo que podía emplearse “en todo lo posible las reglas de procedimiento de uso en la ONU”. Por último, el alto funcionario español también rechazó el *linkage* CSCE-MBFR y la posible influencia de las segundas sobre las primeras; Tuovinen advirtió que las MBFR, por su complicación técnica, con toda seguridad no se trataría en las Consultas Previas multilaterales, sino en la propia Conferencia de Seguridad²⁹⁰.

En un comunicado oficial emitido por el Ministerio finlandés de Asuntos Exteriores, y difundido en España por la Agencia EFE, se afirmaba:

*“Una delegación española, presidida por don Fernando Rodríguez-Porrero, director general de Política Exterior del Ministerio español de Asuntos Exteriores, ha mantenido conversaciones con otra finlandesa presidida por Matti Touvinen, director de Asuntos Políticos del Ministerio Finlandés de Negocios Extranjeros, sobre preparativos de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. El embajador Joel Pekuri, Consejero especial para la conferencia, informó sobre aspectos técnicos de su preparación. La delegación española ha visitado Dipoli y la Casa de Finlandia, lugares que el Gobierno finlandés tiene dispuestos para la celebración de reuniones. Estos contactos hispano-finlandeses forman parte de las conversaciones bilaterales que el Ministerio de Negocios Extranjeros viene celebrando con los Gobiernos interesados”*²⁹¹.

El diario *ABC* dedicó algo más de cobertura al encuentro; aunque su corresponsal se limitó a recordar el constante ofrecimiento de Finlandia a ejercer de anfitrión de la CSCE, a hacerse eco del comunicado del Gobierno de Helsinki sobre la reunión hispano-finlandesa, y a informar de la cena que la noche del día 7 ofrecía el embajador Manuel Viturro a la delegación española y a altos cargos del Ministerio de Exteriores finlandés²⁹². Días después, y ya en Madrid, Rodríguez-Porrero, tras regresar del país que oficiaría de anfitrión de la CSCE, compareció ante los medios de comunicación para manifestar:

²⁹⁰ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²⁹¹ *La Vanguardia*, 9 de abril de 1972, p. 5.

²⁹² *ABC*, 8 de abril de 1972, p. 35.

*“La posición española respecto a la reunión de una conferencia europea de seguridad es totalmente favorable y estimamos que cualquier sugerencia venga de donde viniere (sic) debe ser estudiada de manera exhaustiva. Es creencia nuestra que una conferencia preparada de manera conveniente puede ser útil para la seguridad en nuestro continente y sus efectos pueden reemplazar al precario equilibrio mantenido hasta ahora y edificado sobre la fuerza militar, llámese ésta OTAN o Pacto de Varsovia (...) Creemos que es misión de países como el nuestro la de facilitar el camino del entendimiento entre los grandes”.*²⁹³

El viaje a Finlandia y las posteriores manifestaciones públicas de Rodríguez-Porrero no pasaron desapercibidas en varias cancillerías. Por ejemplo, el embajador británico en Madrid, John Russell, transmitió al *Foreign Office* que, tras haberse reunido con el director de Política Exterior, había podido constatar que muchos de los puntos de vista de España coincidían “aparentemente” con los de los países de la OTAN; la única diferencia residía en que el Palacio de Santa Cruz añadía como puntos de vista propios la importancia de la seguridad en el Mediterráneo y su posición particular sobre las MBFR²⁹⁴. Mientras, en Moscú también seguían atentos: tras la visita de la delegación española a Helsinki, *Pravda* aplaudía la “actitud positiva” de Madrid ante la futura reunión de la CSCE y sugería al régimen español que si abandonaba ideas como la integración en la OTAN o la CEE, y apostaba “única y exclusivamente” por la CSCE -cuyo propuesta original, recordemos, partía del Pacto de Varsovia-, sus relaciones con la URSS podrían conocer “ciertos desarrollos positivos”²⁹⁵.

Se pueden calificar los meses entre marzo y junio de 1972 como una auténtica “primavera viajera” de la diplomacia española, con una intensificación todavía mayor que en los meses anteriores. A ello había que añadir un factor más: tal y como informó Fernando Rodríguez-Porrero a las autoridades finlandesas, Jaime Argüelles había sido nombrado como “embajador del ministro de Asuntos Exteriores de España en Misión especial para las cuestiones relativas a la CSCE”, como prueba del interés que el Ejecutivo de Madrid atribuía al futuro proceso de Helsinki²⁹⁶. Asimismo, el director general

²⁹³ ABC, 13 de abril de 1972, p. 34; *La Vanguardia*, 13 de abril de 1972, p. 9.

²⁹⁴ “Telegram from British Ambassador in Madrid, John Russell, on CSCE-Spanish position. 2 May 1972”, The National Archives (United Kingdom) (en adelante, TNA), FCO 41-1071.

²⁹⁵ «Dépêche d’actualité 91/DA/EU de l’Ambassade de France en URSS pour Diplomatie Paris sur l’URSS et l’Espagne. Moscou, le 11 mai 1972», AMAE-F, Série Europe 1971-1976, Sous-série Espagne : Politique extérieure - Relations avec l’URSS, vol. 435.

²⁹⁶ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, a mediados de abril, emprendió un viaje oficial a Portugal, donde se entrevistó con su homólogo luso, Gonzalo Caldeira Coelho. La CSCE centró la mayor parte de la conversación entre ambos funcionarios. Lisboa quería conocer, vía española, las últimas novedades procedentes de Helsinki, debido a la reciente reunión del director general de Política Exterior con los altos funcionarios finlandeses²⁹⁷. Semanas después, en el viaje oficial del ministro Gregorio López-Bravo a Portugal días después, y tal y como se plasmó en el comunicado conjunto hispano-luso, ambos países, tras recordar su pertenencia a Occidente, coincidían en la “necesidad” de que la proyectada Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación estableciera “un nuevo sistema de paz en Europa”²⁹⁸. Igualmente, una delegación compuesta por el subdirector general de Europa, Miguel Solano, y el director de Europa Oriental, Felipe de la Morena, se desplazó en mayo a Budapest por invitación del Gobierno húngaro, para celebrar conversaciones bilaterales con altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores magiar, cuya delegación estaba liderada por el subsecretario Janos Nagy; el objetivo era intercambiar opiniones sobre la CSCE²⁹⁹, y si bien no trascendieron más informaciones que las expuestas en prensa, fuentes húngaras aseguraron que habían concedido “singular importancia” a estas consultas entre Madrid y Budapest³⁰⁰.

También, el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Gabriel Fernández de Valderrama, realizó un importante viaje a los Países Bajos, para “devolver” la visita que el embajador Vigeveno había realizado unos meses antes, y que había certificado la “reconciliación” de España con los países de la OTAN. Desconocemos las palabras exactas del alto funcionario en su estancia en La Haya. Pero –y es lo único que nos ha llegado– la difusión que realizó el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés a las Embajadas del Mercado Común fue que, tras escuchar a Fernández de Valderrama, España había “retrocedido” en alguna de sus posiciones ante la CSCE; por ejemplo, ahora Madrid habría pasado a defender la importancia, y por ende, la “necesidad” de una “larga duración” de la fase preparatoria, así como también habría pasado a sostener que sería “peligroso” que los temas concernientes a la cooperación tuvieran preeminencia sobre los de la seguridad. De ser así, estaríamos ante un giro de 180° en la postura de España.

²⁹⁷ “Nota informativa de las conversaciones del director general de Política Exterior con el director de Asuntos Políticos del Ministerio de Negocios Extranjeros de Portugal los días 13 y 15 de abril de 1972. 15 de abril de 1972”, AMAE, R 13788.

²⁹⁸ ABC, 17 de mayo de 1972, p. 31.

²⁹⁹ ABC, 7 de mayo de 1972, p. 32.

³⁰⁰ ABC, 12 de mayo de 1972, p. 42; *La Vanguardia*, 12 de mayo de 1972, p. 5.

Así pues, ¿daba marcha atrás Madrid? ¿Renunciaba a pasar “de puntillas” las Consultas y a celebrar la CSCE “cuanto antes”, como hasta ahora había defendido?³⁰¹ Francia, a través de su Embajada en Madrid, transmitió su “preocupación” por este supuesto cambio de posición; Miguel Solano, que había acompañado a Fernández de Valderrama, tranquilizó al embajador galo, Robert Gillet, y visiblemente molesto por la información difundida por la La Haya, le transmitió: primero, que dicha información era falsa y que la posición de Países Bajos respecto a la Conferencia seguía siendo “muy reticente”, puesto que la defensa de una preparación larga y minuciosa y la “obsesión” por las cuestiones de seguridad se dieron por parte holandesa, no española; segundo, que el “Código de Buena Conducta”, e incluso el apartado de Cooperación que proponían los neerlandeses era “brutal” y “muy ambicioso”, tanto que tenía pocos visos de prosperar, pues despertaría el inmediato rechazo de los países del Este cuando convenía justo lo contrario para que se celebrase la Conferencia³⁰².

Ese mismo mes de mayo de 1972, dos diplomáticos españoles que hasta ahora había jugado un papel protagonista en las conversaciones sobre la futura CSCE, Jaime Alba y Ángel Sanz-Briz, cambiaron de destino. Alba fue designado nuevo representante permanente de España en Naciones Unidas³⁰³. Por su parte, Sanz-Briz abandonaba La Haya y se trasladaba a la Embajada de Bruselas, que había dejado vacante Alba; Sanz-Briz, tras el acto de entrega de credenciales al Rey Balduino I, declaró ante los medios de comunicación que, aunque su “prioridad número uno” como nuevo embajador era la progresiva integración de su país en la CEE, la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación también jugaría un papel primordial en su labor, al considerarla “importantísima para España”, ratificando que una de las cuestiones que él creía “esenciales” era “evitar que se plantee y se resuelva [sólo] entre los grandes bloques políticos”³⁰⁴; no en vano, como comprobaremos en el siguiente capítulo, sus fuentes en la OTAN resultaron esenciales para mantener informado puntualmente al Palacio de Santa Cruz sobre qué se cocinaba en la Alianza Atlántica respecto a la CSCE. Mientras, en Helsinki, el

³⁰¹ « Dépêche 334/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe, sur l’Espagne, les Pays Bas et la CSCE. Madrid, le 18 mai 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923.

³⁰² « Dépêche 334/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères - Direction Europe, sur l’Espagne, les Pays Bas et la CSCE. Madrid, le 18 mai 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923.

³⁰³ *ABC*, 28 de mayo de 1972, p. 35.

³⁰⁴ *La Vanguardia*, 27 de mayo de 1972, p. 18.

flamante embajador de Finlandia en Madrid, Heikki Hannikainen, comentó al más alto representante de España en aquel país, Manuel Viturro, que el trato con el Gobierno español sobre la futura Conferencia de Seguridad sería una de sus prioridades; porque, a su juicio, España venía dando pruebas de su buena fe, como demostraba el establecimiento de relaciones –aunque fueran consulares y comerciales- con los países del otro lado del “telón de acero”; igualmente, consideró una idea “absurda y sólo basada en prejuicios” el organizar una nueva Europa sin contar con España. Hannikainen –que, además, hablaba un fluido español- informó a Viturro que tanto él como el Gobierno de Finlandia al que representaba, se proponían iniciar, ajustándose a su política pacífica y neutral, “una nueva postura” hacia Madrid en la Europa nórdica que hiciese ver a los otros países escandinavos lo “negativo y absurdo” de sus prejuicios hacia España³⁰⁵, pese a la existencia todavía de la dictadura de Franco. Parecía que, gracias a la CSCE, los esfuerzos de la diplomacia española en desvincular al país del régimen autoritario que en él gobernaba parecían ir consiguiendo pequeñas victorias en pequeñas batallas camino de Helsinki.

Por otra parte, seis meses antes de iniciarse las Consultas Preparatorias, también hubo múltiples reuniones entre los Gobiernos español y británico, tanto a nivel de altos funcionarios como de ministros de Asuntos Exteriores. ¿Por qué *Whitehall* concedía tanta importancia a la postura de Madrid ante la CSCE? El objetivo era atraerse en la Conferencia de Seguridad al grupo de países que no pertenecían a ninguna de las alianzas militares, como el caso de España: la OTAN no tendría mayoría en la futura CSCE y necesitaría “el apoyo de, al menos, algunos amigos neutrales”; no porque en la Conferencia las decisiones se adoptaran por mayoría –porque sería por consenso- sino porque de esa forma, el bloque occidental tendría más fuerza en las negociaciones³⁰⁶. Las explicaciones dadas al embajador en Madrid, John Russell, es que el Gobierno británico debía permanecer en contacto con países “neutrales y no alineados”, entre los que incluía a España; ello chocaba frontalmente con la definición que gustaba en Madrid de autocalificarse como “país occidental independiente”. Reino Unido también se mostraba desconcertada por el hecho de que España hubiera estado exponiendo “con vehemencia” y en una “multitud” de sitios su deseo de participar en la Conferencia como miembro “de

³⁰⁵ “Carta del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 4 de mayo de 1972”, AMAE, R 11984, expediente 6.

³⁰⁶ “Letter from R.Q. Braithwaite (Department of Western Organizations, FCO), to British Ambassador in Madrid, John Russell, on European Security Conference. 13 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

pleno derecho”; algo que no entendían desde el *Foreign Office*, cuando para ellos y para todos los países occidentales, España era “indudablemente” un país europeo³⁰⁷.

Naturalmente, el acercamiento de Londres a Madrid no se debía únicamente a una búsqueda de apoyos para la Conferencia en representación del mundo occidental, sino que también había un interés propio: el objetivo era que las relaciones bilaterales se enfocasen hacia temas como la CSCE y se alejasen del litigio sobre Gibraltar³⁰⁸. El Gobierno conservador británico intentaba acercar sus posturas a España, una vez que las heridas causadas por la resolución de la ONU sobre el Peñón de 1966 comenzaban a cicatrizar tras los años de López-Bravo al frente del Palacio de Santa Cruz. Pero en lo referente a la CSCE, todavía había posturas divergentes. Por ejemplo, los británicos consideraban que Madrid había aceptado las propuestas del Pacto de Varsovia “acríticamente” y rechazaban la creación de una institución permanente –que el Gobierno español apoyaba para así integrarse en el “concierto europeo”–, por temer las injerencias soviética en Europa occidental, aunque no estaban en desacuerdo con que se celebraran reuniones de forma periódica. Londres estaba convencida que Madrid estaba a favor de la disolución de las alianzas militares; en alguna ocasión, el ministro López-Bravo y altos cargos sí se habían pronunciado por la creación de un “organismo de seguridad europeo” pero no habían pedido explícitamente el fin de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Fuera como fuese, el departamento que dirigía Alec Douglas-Home consideraba oportuno preguntar a Santa Cruz sobre cómo sería concretamente ese organismo que defendía con tanta perseverancia³⁰⁹. Luego, también había discrepancias en torno a la declaración de inviolabilidad de fronteras y el no uso de la fuerza –Madrid la apoyaba aunque en el capítulo siguiente veremos que introdujo una enmienda particular– mientras que Reino Unido no compartía que este principio, tal y como aparecía en la declaración soviético-norteamericana de 1972, fuera adecuado para la CSCE. El *Foreign Office* también rechazaba que se utilizaran otras lenguas oficiales que no fueran el inglés, el francés y el ruso; manifestaba dicha posición ante los apoyos que andaban recabando las

³⁰⁷ “Letter from R.Q. Braithwaite (Department of Western Organizations, FCO), to British Ambassador in Madrid, John Russell on European Security Conference. 13 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³⁰⁸ “Report from C.C.C. Tickell (Western Organizations Department, FCO) on Anglo-Spanish discussions on the CSCE. London, 4 September 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³⁰⁹ “Report from R.Q. Braithwaite (Department of Western Organizations, FCO), to British Ambassador in Madrid, John Russell, on Spanish views on the CSCE and MBFR. 13 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

dos Alemanias, Italia y España para que sus respectivos idiomas fueran reconocidos para los trabajos de la CSCE³¹⁰.

El primer encuentro de esta naturaleza entre España y Reino Unido tuvo lugar en junio de 1972 en Madrid, entre el subsecretario de Exteriores, Gabriel Fernández de Valderrama, y el embajador británico, John Russell; las futuras conversaciones MBFR y sus consecuencias sobre el proceso de Helsinki centraron la mayor parte de la conversación³¹¹. Un mes después, tuvo lugar en Londres la entrevista entre Gregorio López-Bravo y su homólogo británico, Alec Douglas-Home. Cuestionado directamente por el secretario del *Foreign Office* si Londres y el resto de países de la OTAN podían contar con Madrid para la “terrible perspectiva” de la CSCE, el ministro de Asuntos Exteriores de España alejó los “fantasmas” de hacía un año y medio, y expuso tajantemente que su deseo era que su país “fuera un aliado” del resto de Occidente en la Conferencia. El objetivo, según el jefe de la diplomacia española, era que todos los países del bloque occidental actuaran coordinadamente, con el fin último de evitar que la reunión de Helsinki derivase en maniobra de propaganda de la URSS, algo por lo que ambos expresaron su temor³¹². Semanas después, López-Bravo recibió al embajador Russell en San Sebastián, en pleno Ministerio de la Jornada, para intercambiar impresiones sobre su entrevista con Douglas-Home³¹³.

En la misma línea que se había expresado López-Bravo con Douglas Home en Londres fue la reunión que mantuvo Miguel Solano, subdirector general de Europa del Ministerio de Exteriores, con Robin A. Farquharson, funcionario de la Embajada británica en Madrid: aunque España había mostrado más entusiasmo hacia la CSCE que muchos países occidentales, ello no quitaba para que Madrid no fuera consciente de que los países comunistas –y en especial la URSS- intentarían convertir la Conferencia en una maniobra propagandística para sus propios intereses. Tal y como transmitió Solano, Madrid seguía siendo fiel partidaria del organismo permanente propuesto por el bloque socialista, pero siempre y cuando los resultados de Helsinki resultaran satisfactorios;

³¹⁰ “Report from R.Q. Braithwaite (Department of Western Organizations, FCO), to British Ambassador in Madrid, John Russell, on Spanish views on the CSCE and MBFR. 13 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³¹¹ “Letter from British Ambassador in Madrid, John Russell, to Alan Brooke-Turner - Southern European Department (Foreign and Commonwealth Office: FCO) on European Security Conference. 6 June 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³¹² “Record of a conversation between the Foreign and Commonwealth Secretary and the Spanish Minister of Foreign Affairs at the Foreign and Commonwealth Office at 3.30 PM on Wednesday, 19 July, 1972”, “Telegram MB 1748 from Southern European Department Telecon Farquharson-Brooke Turner on European Security Conference. 24 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³¹³ “Letter from British Ambassador in Madrid, John Russell, to Charles Wiggin (FCO). San Sebastián, 4 August 1972”, TNA, FCO 41-1071.

además, negó tajantemente que su Gobierno defendiera una especie de “consejo de seguridad europeo” al estilo del de la ONU, y también rechazó las informaciones que apuntaban a que Madrid había pedido la disolución de las alianzas militares³¹⁴; lo que Madrid quería era un organismo de continuidad de la futura CSCE no sólo para asegurar el cumplimiento de lo acordado en dicha reunión sino para lograr insertarse en el concierto europeo de naciones. Tras reiterar su rechazo al *linkage* CSCE-MBFR, Solano aclaró sobre la cuestión de las lenguas oficiales que España sólo había planteado la posibilidad de que su idioma fuese considerado de trabajo en cuanto salieron los rumores sobre la posible oficialidad de alemán e italiano; pero Madrid no insistiría –en principio– en ese aspecto, e inicialmente aceptaba que las lenguas a utilizar en la CSCE fueran inglés, francés y ruso, como estaba previsto³¹⁵. Farquharson definió la vigente posición de España como “más astuta y realista” que la sostenida entre 1970 y 1971 –en especial cuando se dio la tensa reunión con Forthomme–; y que, al menos, a nivel oficial, Madrid ya no se tomaba la CSCE como una “carrera” sino que ahora, y para tranquilidad de Londres, se inclinaba “claramente” por cooperar con Europa occidental³¹⁶.

De este conjunto de reuniones, el Gobierno británico apreciaba en la posición de España una evolución “positiva”, porque Madrid había pasado de un estado “insatisfactorio” para los países occidentales a un punto de vista que Londres consideraba “más cercano” al de Reino Unido; además, España había dejado totalmente abierta la puerta a la cooperación con Occidente, tal y como habían manifestado López-Bravo a su homólogo británico, Douglas-Home, y los distintos diplomáticos españoles que habían mantenido reuniones con sus homólogos del *Foreign Office*³¹⁷.

Por otra parte, las vacaciones estivales de 1972, que coincidieron con la celebración en Helsinki de un evento preparatorio pero enfocado hacia la sociedad civil y auspiciado por la Unión Internacional de Juventudes Socialistas –la “Conferencia Juvenil sobre la

³¹⁴ “Letter from Robin A. Farquharson (British Embassy in Madrid), to R.Q. Braithwaite (Western Organizations Department, FCO), on European Security Conference. 28 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³¹⁵ Hecho que, no solo se vería desmentido por los hechos nada más iniciar las sesiones de las Consultas de Helsinki, sino que, incluso el embajador especial Jaime Argüelles ya había anunciado días antes del comienzo de las mismas que España solicitaría oficialmente el reconocimiento del español como lengua oficial y de trabajo de la CSCE. “Record of Anglo/Spanish talks on CSCE on 8 and 9 November 1972 in London”, TNA, FCO 41-1071.

³¹⁶ “Letter from Robin A. Farquharson (British Embassy in Madrid), to R.Q. Braithwaite (Western Organizations Department, FCO), on European Security Conference. 28 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³¹⁷ “Report from C.C.C. Tickell (Western Organizations Department, FCO) on Anglo-Spanish discussions on the CSCE. London, 4 September 1972”, TNA, FCO 41-1071.

Seguridad Europea”³¹⁸-, sirvieron para ir sondeando la fecha de inicio de las Consultas Previas; España, de boca del encargado de negocios de su Embajada en la capital hel-singuina, Javier Rupérez, expresó al alto funcionario finlandés, Matti Tuovinen su apo-yo para que las mismas empezasen el 22 de noviembre de 1972³¹⁹. España aprovechaba, una vez más, para ponerse del lado de Helsinki y presentarse como un aliado “incondi-cional” de su postura y de su estatus de futuro anfitrión de la CSCE. Cabe señalar, igualmente, que la legación de España en Finlandia fue objeto de un relevo decisivo al finalizar el verano: el hasta entonces embajador, Manuel Viturro, abandonaba su puesto por jubilación. Todavía le quedó tiempo para, en su despedida de Ahti Karjalainen – nuevo ministro finlandés de Exteriores- hablar de los flecos finales antes de las Consul-tas, de cómo ambos estaban convencidos de que las mismas empezarían con toda segu-ridad antes de que acabase 1972 y de que Finlandia no estaba a favor de una “segunda ONU” para Europa sino “un organismo no permanente pero apto para reunirse, si ello fuera preciso, tantas veces como estime conveniente”³²⁰; durante la cena de despedida a Viturro, también decano del Cuerpo Diplomático acreditado en Helsinki, Karjalainen, en una alusión indirecta a la CSCE, afirmó que, pese a la distancia, España y Finlandia tenían problemas comunes, “como de hecho todos lo que concierne a Europa se ha con-vertido en algún común para todos los países europeos”³²¹. Finalmente, el embajador Viturro también tuvo una reunión meramente protocolaria y de despedida con el presi-dente Kekkonen³²².

³¹⁸ “Opening speech of Finnish Minister of Foreign Affairs, Mr. Kalevi Sorsa. European Security Youth Conference, 26th August 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multi-laterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta); « Communi-qué final. Conférence de la Jeunesse pour la Sécurité Européenne. Helsinki, le 30 août 1972», « Dépêche d’Actualité 20/DA de l’Ambassade de France en Finlande pour Diplomatie Paris sur Conférence de la Jeunesse pour la Sécurité Européenne. Helsinki, le 15 septembre 1972», AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2924.

³¹⁹ “Despacho 225 (P.O.) del encargado de negocios de la Embajada de España en Helsinki, Javier Rupérez, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a los sondeos sobre la fecha del 22 de noviembre [para la CSCE]. 10 de agosto de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

³²⁰ “Despacho 253 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exterio-res, Gregorio López-Bravo, informando sobre la visita al jefe de la diplomacia finlandesa, Ahti Karjalai-nen. 14 de septiembre de 1972”, AMAE, R 13710.

³²¹ Despacho 277 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la despedida al embajador Viturro. 3 de octubre de 1972”, AMAE, R 13549, expediente 60.

³²² “Despacho 253 del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exterio-res, Gregorio López-Bravo, informando sobre la visita de despedida al presidente Kekkonen. 18 de sep-tiembre de 1972”, AMAE, R 13551, expediente 13.

¿Y quién era el sucesor de Manuel Viturro al frente de la legación de España en Helsinki? El elegido para dicho cargo era Nuño Aguirre de Cárcer y López de Sagredo, hasta entonces embajador en Damasco y ex director general de América del Norte y Extremo Oriente en el Ministerio de Asuntos Exteriores³²³. Quédese bien el lector de estas líneas con este nombre, porque a partir de ahora cobrará una importancia extraordinaria para entender la participación de España en la Conferencia de Helsinki, así como en las reuniones preparatorias que estaban a punto de comenzar. El nombre de Aguirre de Cárcer quedaría, como el de otros muchos diplomáticos españoles, ligado para siempre a la reunión sobre seguridad y cooperación celebrada en esta ciudad a orillas del Báltico. No en vano, aterrizaba en la capital de Finlandia, procedente de Siria, en un momento único e irrepetible para su carrera en el Cuerpo Diplomático español: cuando quedaban escasos dos meses para el inicio de la ronda de las Consultas Previas de carácter multilateral.

Nada más llegar a Helsinki, y sin ni siquiera haber entregado las credenciales de embajador a Kekkonen, Aguirre de Cárcer fue informado por el subdirector general de Asuntos Europeos, Miguel Solano –que años después, sería su subordinado en la segunda fase de la Conferencia, en Ginebra- de la evolución de los acontecimientos en ese momento³²⁴. Por su parte, en su presentación de cartas de credenciales ante el jefe del Estado finlandés, Aguirre de Cárcer y Kekkonen apreciaron, según el embajador, un “paralelismo” en la situación de España y Finlandia –“periféricas respecto al centro europeo”-, no integradas en el Mercado Común pero interesadas en una vinculación él, y no pertenecientes a bloques militares, aunque dispuestas a velar por su seguridad nacional de acuerdo con las circunstancias³²⁵.

Por su parte, el seguimiento del Palacio de Santa Cruz sobre la Conferencia fue aún más acentuado en noviembre de 1972, en las semanas previas a que comenzasen las conversaciones preparatorias a nivel multilateral. En ese aspecto, jugaron un papel clave los despachos que enviaba al ministro de Exteriores el embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz; sus fuentes de información en la OTAN transmitían al detalle las

³²³ Según la versión de Aguirre de Cárcer, la decisión de ser destinado a Helsinki partió del propio ministro, Gregorio López-Bravo, tras una visita que éste había realizado a Damasco. “Entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer. Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 27 de mayo de 2009”.

³²⁴ “Carta del subdirector general de Asuntos Europeos, Miguel Solano, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid 27 de septiembre de 1972”, AMAE, R 11984, expediente 6.

³²⁵ “Despacho 313 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la presentación de cartas credenciales. 23 de octubre de 1972”, AMAE, R 13549, expediente 60.

discusiones previas en el seno de la Alianza Atlántica respecto a la CSCE y a los “tiras y afloja” con la URSS para dar el visto bueno definitivo al inicio de las Consultas Previas³²⁶. Al parecer el problema sobre la participación en las MBFR había sido uno de los obstáculos principales para el retraso con el que la OTAN estaba dando su “visto bueno” definitivo a participar en la CSCE; problema que en su momento Rodríguez-Porrero y De la Morena ya plantearon a sus interlocutores en su visita en enero de 1972 a Bélgica y que, en cierta medida, también atañía a España: los países que se encontraban a lo largo de ambos flancos de la Alianza –norte y sur-, y especialmente Turquía –al sur- temían que toda reducción Este-Oeste de tropas pudiera tener como resultado el desplazamiento de tropas soviéticas hacia la frontera turca, lo que sería aún más “peligroso”³²⁷.

Finalmente, y cuando quedaban ya pocas semanas para que comenzaran las Consultas de Helsinki, la Embajada de Estados Unidos en Madrid emitió una nota verbal en la que sugería el establecimiento de conversaciones en Washington, entre altos funcionarios españoles y del Departamento de Estado, para tratar cuestiones concernientes a la CSCE y a las conversaciones MBFR. Fruto de la consiguiente respuesta positiva del Palacio de Santa Cruz, a finales de mes se desplazaron a Washington el embajador especial del ministro para la Conferencia, Jaime Argüelles, acompañado por el director de Europa Oriental, Felipe de la Morena, y el director de Asuntos de América del Norte, Jaime Ojeda. Jaime Argüelles, gran conocedor de la maquinaria diplomática norteamer-

³²⁶ “Despacho 854 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la búsqueda de una fórmula para iniciar la preparación de la CSCE. 2 de octubre de 1972”, “Despacho 885 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. 9 de octubre de 1972”, “Despacho 948 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre: el consejo de la OTAN preveía una decisión rápida sobre la Reunión en Helsinki. 19 de octubre de 1972”, “Despacho 972 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el acuerdo de la OTAN para preparar la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europea. 19 de octubre de 1972”, “Despacho 1050 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la conformidad de la OTAN a la Conferencia de Helsinki. 15 de noviembre de 1972”, “Despacho 1057 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre las “prohibiciones” para la apertura de conversaciones en Helsinki. 15 de noviembre de 1972”. AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta); “Despacho 1016 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea y el juego diplomático americano-soviético. 6 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³²⁷ “Despacho 959 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, respecto a la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europea. 19 de octubre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

ricana –recordemos que había sido embajador en Washington- expuso al secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos, Walter Stoessel, que la postura de España respecto a la CSCE estaba marcada por ser la primera iniciativa europea que proponía un foro en el que Madrid había adquirido el asiento “por derecho propio”. En general, hubo pocas líneas de acuerdo entre Madrid y Washington. Primero, España consideraba que las Consultas Previas no deberían tener “sustancia” en lo referente a la agenda de la futura CSCE, esto es, no debían ser una “pre-Conferencia”. Segundo, sobre el carácter jurídico del texto que salga de la Conferencia, España defendía que de la misma no era necesario que saliera un nuevo Derecho Internacional, pero sí respaldaba que lo adoptado en la CSCE fuera “vinculante”. Los diplomáticos españoles trasladaron a sus colegas norteamericanos que, en el apartado de los Principios, a su Gobierno le preocupaban lo concerniente a la intervención en asuntos internos, la subversión, etc. y lanzaba un aviso: se vigilaría cualquier tipo de lenguaje sobre la cuestión de la inviolabilidad de las fronteras, en especial si afectaba al contencioso de Gibraltar³²⁸.

Las discrepancias entre las delegaciones de España y Estados Unidos fueron aún mayores en lo referente a las MBFR y su *linkage* con la CSCE. En virtud del giro dado en los últimos meses, el Gobierno español estaba a favor de que en la Conferencia de Seguridad se tratasen los asuntos militares, y es más, creía que ello ayudaría a la distensión en Europa, creando una situación que permitiría la reducción de fuerzas; en definitiva, la CSCE debería ser receptiva a las cuestiones de seguridad, tal y como indicaba su primer nombre, pero sin que las MBFR impidiesen su celebración. La delegación norteamericana, por el contrario, rechazó este aspecto con un doble objetivo: obtener el definitivo apoyo soviético al *linkage* exigido por la OTAN y salvar así las MBFR, intentando unir las indirectamente a la CSCE para que ambas superpotencias salieran ganando; es decir, que hubiera un proceso para “satisfacer” a los soviéticos (CSCE) y otro para “satisfacer” a los norteamericanos (MBFR). *Foggy Bottom* advertía que las medidas de fomento de la confianza eran las únicas en el terreno militar que estaba dispuesto a aceptar tratar en la CSCE, porque las conversaciones de reducción mutua y equilibrada de fuerzas afectaban únicamente a los países con presencia en Centroeuropa. España mostró sus dudas respecto a la postura norteamericana y expuso, de nuevo, y esta vez ante una de las dos grandes superpotencias, la necesidad de estar presente en las MBFR como país que participaba indirectamente en el sistema defensivo occidental. Estados

³²⁸ “Report by US NATO Delegation on US-Spanish Discussions on CSCE. November 7, 1972”, TNA, FCO 41-1071.

Unidos se oponía a ello de forma vehemente –incluso estaba en contra de la presencia de observadores-, pero se comprometía a mantener informado al Gobierno español. Las discrepancias también existieron en lo tocante a la institucionalización del proceso: Washington afirmaba que la utilidad de dicho organismo permanente se tenía que “demostrar”; Madrid siguió defendiendo sus beneficios, si bien se mostraba dispuesta a sustituirlo por reuniones posteriores a la de Helsinki si ésta era exitosa³²⁹. Tal y como recogió *ABC*, este encuentro se enmarcaba en “consultas previas” de carácter bilateral que España estaba realizando con los futuros países participantes en la CSCE; informaba el diario monárquico, sin dar más detalles del contenido de las conversaciones, que la delegación española encabezada por Argüelles se entrevistó con el subsecretario de Estado, Alexis Johnson, y el secretario adjunto para Asuntos Europeos, Walter Stoessel³³⁰.

Finalmente, y a modo de conclusión, cabe señalar que las conversaciones bilaterales a distintos niveles desde hacía dos años –desde ministros a directores generales- con hasta veintiséis países –de la OTAN, neutrales e incluso algunos del bloque socialista- habían sustituido a la confección de nuevos memorandos: dichas reuniones habían servido para explicar verbalmente la posición de España, y, al mismo tiempo, habían permitido a Madrid adoptar ante determinados temas una postura más prudente y flexible, modificada con pequeñas variaciones que se debían al curso de los acontecimientos y a la experiencia adquirida en esos años. Cabría apuntar que un ejemplo claro y evidente de esto último era la aceptación por el Gobierno español, forzado por las circunstancias, de la existencia de unas conversaciones preparatorias multilaterales; en cambio, cuestiones como la relación intrínseca entre la seguridad en el Mediterráneo y la del resto del continente disfrutaron –como veremos en el próximo epígrafe- de una cierta continuidad. Como reconocía el propio Ministerio de Asuntos Exteriores en un documento interno, para España participar en la Conferencia de Seguridad y Cooperación tenía una utilidad claramente delimitada: era la primera vez “en más de un siglo” en que se le ofrecía a Madrid a participar “con pleno derecho” en la búsqueda de soluciones concretas para la construcción de la Europa del futuro; algo que, afirmaba el documento, se le había venido “regateando” a España en el proceso de integración europea³³¹, una exclu-

³²⁹ “Report by US NATO Delegation on US-Spanish Discussions on CSCE. November 7, 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³³⁰ *ABC*, 1 de noviembre de 1972, p. 20.

³³¹ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

sión fruto -no conviene olvidar- de la naturaleza autoritaria del régimen político del país.

Al mismo tiempo, gracias a los contactos bilaterales y al apoyo incondicional de Madrid, las relaciones exteriores de España estaban mejorando en ámbitos hasta entonces arduos. El primero, el bloque socialista encabezado por la URSS, que era el principal impulsor del proyecto desde hacía décadas, y que unido a los ya de por sí francos vínculos de Madrid con la Cuba de Fidel Castro y el Chile de Salvador Allende, consideraba la postura española respecto a la CSCE como una muestra de mayor “independencia” respecto a Washington. También mejoraron las relaciones con países neutrales como Finlandia: si los lazos con Helsinki ya eran cordiales, éstos experimentaron una notable mejoría gracias al apoyo que desde el primer momento Madrid le brindó para officiar como anfitrión de la Conferencia; y ganarse la confianza del Gobierno finlandés era fundamental para vencer los enormes recelos que despertaba la dictadura franquista entre los países nórdicos, porque el Ejecutivo de Helsinki podía abrir la puerta del país a esa zona, aprovechando la celebración de la Conferencia. Es por ello que Santa Cruz afirmaba: “se podría decir que la Conferencia nos está produciendo ventajas aún antes de celebrarse”³³².

Madrid asumía que la CSCE no iba ser una “panacea” que resolviera todos los problemas del Viejo Continente, pero sí podía ser un instrumento que pudiese superar el sistema entonces vigente de seguridad europea, marcado por las dos organizaciones político-militares enfrentadas. Dado que no se podía improvisar una nueva arquitectura de seguridad en el continente europeo, el Gobierno español defendía que para buscar instrumentos que hicieran posible la creación de un futuro nuevo orden, habría que empezar por adoptar compromisos formales sobre cuestiones como la desaparición de prácticas que incitasen a la desconfianza entre países –maniobras militares en fronteras, injerencia en asuntos internos, etc.-, reducción de fuerzas y limitación de armamento; medidas que afectasen a todo el continente y que traerían consigo, según el Palacio de Santa Cruz, la creación de un clima “adecuado” para ir sentando las bases de un nuevo sistema de seguridad que no radicase, como ocurría entonces, en la fuerza de forma exclusiva. En este caso, España, país occidental pero no perteneciente a la OTAN, hacía un relativo seguidismo de la propuesta soviética de “disolución” de los bloques militares; cabe señalar, eso sí, que la diplomacia española, en la persona de Javier Rupérez,

³³² “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

sería una de las que articuló en la Conferencia de Helsinki las medidas de confianza mutua³³³.

A la vista de todo ello, el enfoque de España respecto a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y de cara a las Consultas de Helsinki que estaban a punto de celebrarse, se podría resumir en los siguientes puntos:

1. La Conferencia debía ser “auténticamente” multilateral y no convertirse en un diálogo Este-Oeste o entre las dos superpotencias.
2. Las Consultas no eran la Conferencia, esto es, en las mismas no se debían negociar los puntos del temario, pero sí concretarse lo suficiente el Orden del Día para saber de qué se tenía que hablar, sin entrar a discutir el fondo de los temas. Preferiblemente, debía tener una corta duración, tenían que tratar primordialmente las cuestiones procedimentales y las negociaciones debían desarrollarse entre los jefes de Misión diplomática acreditados en Helsinki.
3. España defendía –como Francia y la URSS- el modelo de las tres fases pero “a su manera”: quería que la primera fuera a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, los cuales ratificarían las normas de procedimiento y el temario de la Conferencia previamente preparados en las Consultas Previas. La segunda fase, con sede y duración indeterminadas, debía acordar, en base a tres comisiones de trabajo - seguridad, cooperación económica y cooperación cultural- el texto final, que debía ser ratificado de nuevo por los titulares de Exteriores en una tercera fase; Madrid rechazaba en ese momento por “cuestiones propagandísticas” que a esta última acudieran los jefes de Estado y de Gobierno, como proponía Moscú.
4. España veía como condición principal para que la Conferencia tuviera éxito que todos los países demostrasen una “voluntad real” de negociar todos los problemas de las relaciones paneuropeas, renunciando a usar la reunión como instrumento propagandístico. El Gobierno rechazaba la propuesta del Este de que, en esa ocasión –y tal y como acabaría ocurriendo- fueran los jefes de Estado y de Gobierno los que acudiesen a esa tercera fase, para evitar que aquello derivase en un ejercicio de “propaganda”.
5. El Gobierno español afirmaba, en una postura pragmática –también por interés propio-, que había que partir de la aceptación de las realidades socio-políticas

³³³ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

presentes en Europa, y en especial, de las “diferencias ideológicas, sociales y económicas de los Estados europeos” y respetar el derecho a esas diferencias “sin interferir en los asuntos internos”³³⁴. España se ponía en esta cuestión del lado del Pacto de Varsovia, por intereses quizás no muy distintos. Posiblemente, lo que quería Exteriores con ello es una especie de “nosotros aceptamos respetar a otros regímenes que no son como el nuestro, a cambio de que ellos nos respeten a nosotros”.

6. La Conferencia tenía que estar abierta a todos los temas y se debía ambicionar que de ella salieran los principios que debían regir la vida europea una interpretación “idéntica” para todos, y por todos consentida. Madrid llamaba, pues, al consenso³³⁵. Los temas planteados, a grandes rasgos eran, en primer lugar, adopción de un compromiso formal sobre los principios básicos que debían regular las relaciones paneuropeas -igualdad y universalización de las mismas, con independencia de las diferencias ideológicas; respeto a la soberanía e independencia, no intervención en asuntos internos; renuncia al empleo de la fuerza o amenaza con la fuerza en todas sus formas directas e indirectas-, esto es, puntos en común con el Pacto de Varsovia. Amén de medidas para la reducción de tropas basadas en los principios de las conversaciones MBFR, España defendía que también se propusiera el fomento de las relaciones culturales entre todos los países de Europa, la cooperación económica y comercial y el desarrollo de la cooperación medioambiental, industrial, técnica y científica³³⁶.
7. España se oponía a que la Conferencia dependiese del inicio de las MBFR. Pero una vez que parecía vislumbrarse cercana la convocatoria de las negociaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas, el Gobierno español proponía: que la CSCE no estuviera condicionada por las MBFR, sino al revés, esto es, que las negociaciones para la reducción de fuerzas fueran una consecuencia de la Conferencia de Seguridad y que fuera ésta la que ratificase los acuerdos finales de las mismas; segundo, España tenía se reservaba el derecho de exigir participar en las conversaciones MBFR porque rechazaba que fueran bloque a bloque y porque en las mismas podían tratarse asuntos que concernían

³³⁴ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

³³⁵ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

³³⁶ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. IV. Problemática actual de la CESC. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

a su seguridad nacional; tercero, las negociaciones no sólo se debían focalizar sobre Centroeuropa sino también a regiones como el Mediterráneo, aspecto este último que veremos en el próximo epígrafe³³⁷.

8. España seguía apostando por la continuidad y la institucionalización del proceso que surgiera de Helsinki; es por ello que Santa Cruz acabó defendiendo que se planteara la posibilidad de crear un organismo “permanente consultivo y de coordinación” que fuera el posible germen para un futuro organismo de seguridad regional paneuropeo “cuando las circunstancias lo aconsejaran”³³⁸. España se mostraba partidaria de la institucionalización de la CSCE porque podría ayudar a superar la lógica bipolar en Europa³³⁹... pero también por interés propio: de constituirse ese organismo, sería el único de tipo paneuropeo del que España sería miembro, cerradas como estaban las puertas de la CEE y del Consejo de Europa, así como de la propia OTAN.

5. “Con el Mediterráneo por bandera”: la propuesta de una “concertación” y una “conciencia común” mediterráneas como un proceso paralelo y al mismo tiempo convergente con la CSCE.

La preocupación por las cuestiones mediterráneas y norteafricanas fue uno de los grandes lances del Gobierno español en materia de política exterior. Para entender esta posición de Madrid se aducían razones de seguridad, condicionadas por la cercanía geográfica del país al Magreb y al norte de África, además del auge en la zona del socialismo panárabe y su radicalización, derivada en sus coqueteos con la URSS³⁴⁰; especial inquietud despertaba el régimen del coronel Gadafi en Libia. Luego, existía el temor a que todo ello provocara la ruptura de la “tradicional amistad hispano-árabe”, que había sido uno de los grandes “salvavidas” del régimen franquista en la comunidad internacional tras su aislamiento después de la Segunda Guerra Mundial; un recelo que no sólo

³³⁷ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. IV. Problemática actual de la CESC. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

³³⁸ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. III. Postura española. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

³³⁹ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. IV. Problemática actual de la CESC. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

³⁴⁰ A este respecto, un buen resumen en: « Dépêche n° 169/EU de R. de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d'Europe, sur l'Espagne face à la présence soviétique en Méditerranée. Madrid, le 23 février 1968 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 341.

era por motivos políticos, sino que también se temía afectase a las relaciones económicas con dichos países³⁴¹. De esa forma, España acabaría teniendo como una de sus principales “banderas” la relación intrínseca de la seguridad en el Mediterráneo con la seguridad europea en su conjunto.

Pero, ¿por qué España mostraba tanta preocupación por la seguridad en el Mediterráneo? Tal y como explican José Luis Neila y Jorge Fuentes, los años cincuenta e inicios de los sesenta habían puesto fin al dominio colonial europeo, reconvirtiendo a dicho mar en una región fronteriza sometida a dos procesos paralelos: la división Este-Oeste propia de la Guerra Fría y las tensiones centro-periferia/norte-sur provenientes de la descolonización, a lo que había que unir otros conflictos como la guerra de Argelia y el enfrentamiento entre Israel y sus vecinos árabes³⁴². Montserrat Huguet señala igualmente que el Mediterráneo, “espacio diferido de las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética (...), a la vez ámbito de encuentro y área de confrontación, se convirtió en un escenario preferente en la política internacional”; así, la crisis energética y el deshielo en Centroeuropa que auguraban el acercamiento Este-Oeste desplazaron hacia este área geográfica buena parte de las tensiones³⁴³.

Precisamente, según Neila, los cambios experimentados en dicha región provocaron que la percepción de amenaza proveniente del sur se viera agravada y la noción fronteriza del Mediterráneo se “resemantizase” desde las claves de la Guerra Fría y desde la inercia de un proceso de descolonización al que hubo una inicial oposición³⁴⁴. Sólo la política de sustitución basada en la amistad hispano-árabe, la agenda descolonizadora y, en especial, los cambios acaecidos a nivel internacional con el avance de la distensión en los años sesenta, permitirían a Madrid, con Castiella al frente de Exteriores, una política “más ambiciosa y diversificada” en sus canales de acción en el Mediterráneo, comenzando a impulsar la independencia de sus territorios africanos, experimentando pulsiones neutralistas y haciendo un discurso más cercano a los problemas del Tercer Mundo. Finalmente, con López-Bravo en el Palacio de Santa Cruz, y en el contexto de

³⁴¹ « Dépêche n° 1/SS/EU de R. de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d'Europe, sur les préoccupations espagnoles à l'égard des pays arabes et du coup d'état libyen – répercussions sur la politique des bases militaires. Saint-Sébastien, le 8 septembre 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 327.

³⁴² FUENTES, Jorge: *La política exterior de España: ensayo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987, pp. 290-291; NEILA, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, pp. 385-386.

³⁴³ HUGUET, Montserrat: “España y el Mediterráneo en los años setenta”, *Historia del Tiempo Presente*, 6 (2005), p. 109.

³⁴⁴ NEILA, José Luis: *Op. cit.*, pp. 385-386.

la *détente*, la diplomacia española defendería sus planteamientos sobre la cooperación en el Mediterráneo antes y durante la futura CSCE, destacando los contactos con países no alineados como Yugoslavia al respecto, la búsqueda de un diálogo multilateral que superase la dialéctica Este-Oeste en dicho mar y la “necesaria participación” de los países árabes, de los países de la ribera sur, en todos los temas que afectasen a la seguridad y cooperación del Mediterráneo³⁴⁵.

La insistencia por el fomento de una “conciencia común” como paso previo a una “concertación mediterránea” la sitúa Jorge Fuentes en el contexto internacional de la época: a partir de los años sesenta, Europa y el sur del Mediterráneo perseguían dos procesos paralelos y semejantes, basados en la búsqueda de una “identidad propia” y de una “auténtica independencia”. A través de la distensión, Europa pretendía evitar el aumento de la tensión bipolar –porque traería consecuencias catastróficas para el Viejo Continente- al mismo tiempo que el sur del Mediterráneo buscaba lograr una descolonización completa y en todos los países ribereños comenzaba a cristalizar el deseo de controlar un mar que constituía un “patrimonio común”; la independencia de la región, según Fuentes, se veía amenazada por el ir y venir de los buques militares de ambas superpotencias, lo que provocaba en los países mediterráneos un auge de la idea de “posesión comúnmente compartida” en torno a ese “mar nuestro”, ese *Mare Nostrum*³⁴⁶. En esa línea, Montserrat Huguet afirma que la nueva década de los setenta fue un periodo de inestabilidad política en el Mediterráneo que trajo consigo la polémica acerca de cómo garantizar la seguridad en un área patrimonial común a los países ribereños de la cuenca; ello impulsó a algunos de los países ribereños a diseñar proyectos de cooperación y organización regional diferenciados por la idea de neutralidad³⁴⁷. Así, señala Huguet, en medio de las tentativas de agilizar la acción exterior y normalizar su presencia internacional, España intentaba esta vía para reivindicar una posición más activa en los procesos de pacificación y normalización existentes en la región del Mediterráneo³⁴⁸. En especial, porque como afirma Susana Sueiro, pese a que España tenía todos los ingredientes para ser una potencia mediterránea por la geopolítica y su ubicación geográfica, hasta entonces había tenido una capacidad de movimientos o autonomía “muy limitados”³⁴⁹.

³⁴⁵ NEILA, José Luis: *Op. cit.*, pp. 389-390.

³⁴⁶ FUENTES, Jorge: *La seguridad exterior de España, op. cit.*, pp. 291-292.

³⁴⁷ HUGUET, Montserrat: “España y el Mediterráneo en los años setenta”, *op. cit.*, p. 109.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 115.

³⁴⁹ SUEIRO SEOANE, Susana: “La política mediterránea”, *Ayer*, 49 (2003), pp. 191-192.

Por tanto, la defensa de una relación “intrínseca” entre la seguridad en Europa y la seguridad en el Mediterráneo estaría presente, desde el inicio, en los principios defendidos por España ante la Conferencia de Seguridad Europea con tres objetivos primordiales: situarse en la centralidad en la cuestión mediterránea, por intereses nacionales propios y de prestigio; evitar que el deshielo en Centroeuropa no repercutiera en un aumento de las tensiones en la periferia mediterránea³⁵⁰; y conseguir que los temas concernientes a esta región aparecieran en el Orden del Día de la futura CSCE, estableciendo así un particular *linkage* entre la seguridad en el Mediterráneo y la seguridad en el conjunto de Europa. Todo ello, eso sí, con matices. Ya en la reunión que el entonces subsecretario del Ministerio, Ramón Sedó, había mantenido en julio de 1969 con el que fuera embajador francés en Madrid, Robert de Boisseson, el Gobierno español había mostrado sus recelos a la convocatoria de una “Conferencia sobre la Seguridad en el Mediterráneo” propuesta por Malta. El Palacio de Santa Cruz aducía cuestiones técnicas pero también políticas: la misma no comportaría ventajas para España pese a su condición de “potencia mediterránea”; además, por el contrario, podía ayudar a consolidar la infiltración de fuerzas soviéticas en el *Mare Nostrum* si, tal y como se había previsto, se invitaba a los países ribereños del Mar Negro, con las consecuencias que ello acarrearía a la seguridad nacional de España. Y es que, tal y como defendería la “doctrina Castiella”, “el Mediterráneo debía ser para los mediterráneos”, sin injerencia de ninguna de las dos potencias³⁵¹.

Madrid mantendría desde el inicio la implicación y/o participación –aunque fuera indirecta como observadores- de los países de la ribera sur mediterránea en la futura Conferencia de Seguridad o, al menos, que se les tuviera en cuenta por parte del resto de países de Europa, dada la preocupación que este tema suscitaba. Por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, en una visita oficial a Marruecos en mayo de 1970, ya había podido percibir la preocupación de las autoridades de Rabat respecto a la seguridad del Mediterráneo por la presencia en este mar de fuerzas ajenas a los países ribereños –en clara alusión a Estados Unidos y la URSS-; el Gobierno alauí consideraba que España desempeñaba un “papel de vanguardia” en esta cooperación,

³⁵⁰ « Dépêche 78/EU de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, sur des réflexions espagnoles sur la Conférence européenne de Sécurité et coopération et la réduction des forces. Madrid, le 2 février 1972 », AMAE-F, Série Europe 1971-1976, Sous-série Espagne: Relations avec les organisations internationales-Espagne et CSCE, vol. 426.

³⁵¹ « Dépêche n° 4-DA/EU de R. de Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères, Direction d’Europe, sur l’Espagne et les projets de Conférence européenne et méditerranéenne. Madrid, le 11 juillet 1969 », AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne, vol. 327.

por lo que el ministro López-Bravo expuso sus tesis sobre la seguridad del Mediterráneo, añadiendo que el dispositivo de colaboración de los países ribereños de la cuenca occidental debía llevarse lo más posible hacia Oriente, incluyendo en él al controvertido régimen libio de Gadafi, “un factor muy importante para la seguridad la estabilidad de la región”³⁵².

Coincidiendo con la situación en el Mediterráneo y su progresiva complejidad en los inicios de la década de los setenta, la importancia que, a partir de entonces, le daría Madrid a la cuestión del Mediterráneo desde un punto de vista multilateral se vería proyectada ya nítidamente en la visita de López-Bravo a Naciones Unidas en octubre de 1970. En su discurso ante la Asamblea General, el ministro español de Asuntos Exteriores hizo referencia a la importancia que su país concedía a la seguridad en el Mediterráneo. Así, rememoraba las palabras dichas anteriormente sobre la situación de España, “en la encrucijada de senderos que, al extremo occidente del Mediterráneo, nos sitúa en el gozne de Europa y África y en el camino del Atlántico hacia el Oriente”. De esa forma, este país se sentía “vitalmente interesado” en todo cuanto ocurriera en el Estrecho de Gibraltar, “o a través de él, o sobre él”, no sólo por cuestiones de interés político o económico, sino por respeto al “buen orden y la seguridad de España”. Por tanto, para Madrid, el Mediterráneo debía ser “un mar de paz y de seguridad, fuente de riqueza y vía de comunicación que favorezcan el desarrollo de los pueblos todos de la región”. Tras afirmar que España prestaba “atención preferente” a todo lo que sucedía en esa región, y “particularmente al destino de todos sus pueblos ribereños”, dado su “sentimiento de fraternidad con los pueblos árabes”, se refirió a uno de los conflictos latentes en el *Mare Nostrum*: el de Oriente Medio, pidiendo una solución justa a unos “legítimos derechos del pueblo palestino”, que exigían ser “objeto de una debida consideración”, en virtud de la resolución 242 de 1967 del Consejo de Seguridad³⁵³.

Por su parte, en su reunión con el ministro canadiense Mitchell Sharp, López-Bravo ya había advertido que para España ingresar en la OTAN no era “rentable”, puesto que esta organización centraba su atención en el flanco nordeste mientras que para Madrid las amenazas “muy reales” provenían del sur, así que si la Alianza Atlántica seguía con poco interés ese flanco, “el precio de integrarse en ella, de suyo muy alto, lo resultaría

³⁵² “Viaje oficial a Rabat del Ministro de Asuntos Exteriores. Madrid, 12 de mayo de 1970”, AMAE, R 13787.

³⁵³ “Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Don Gregorio López-Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, de España en la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas. 15 de octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

aún más”³⁵⁴. Igualmente, López-Bravo comentó a su homólogo francés, Maurice Schumann, la posibilidad de celebrar una reunión de países mediterráneos, para formar una “conciencia común” –no la Conferencia de Seguridad que proponía Malta-, preparada por reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Italia y España, que se celebrarían de “discretamente” en París³⁵⁵. El jefe de la diplomacia española expuso la misma idea al viceministro de Asuntos Exteriores de Yugoslavia, Anton Vratusa; éste respondió a López-Bravo que le “agradaba” este proyecto y que representaría una continuación de los esfuerzos que ya había hecho su Gobierno al respecto, afirmando que la postura de Belgrado se resumía en que las flotas que surcaban el Mediterráneo debían ser “mercantiles más que de guerra”³⁵⁶.

Respecto a las cuestiones mediterráneas, y en declaraciones a *ABC*, López-Bravo huyó de todo conato de neutralidad y precisó algo que había omitido ante el resto de colegas: “La presencia de la VI Flota me parece imprescindible, dados los términos en que está planteada la seguridad en Europa entera y en los países ribereños del Mediterráneo, sin excluir a ninguno de ellos, ni siquiera a Israel”; así, afirmaba que este mar operaba como un “flanco vital” del equilibrio militar existente en Europa, que, más o menos, había garantizado la paz en el continente después de la Segunda Guerra Mundial; y ese equilibrio sólo puede ser sostenido con los actuales medios, aunque en el terreno de la pura teoría abstracta quizás nos gustasen más otras realidades que las existentes”³⁵⁷. Como hemos visto anteriormente, el último gran acto de López-Bravo en Naciones Unidas se dio en la primera “reunión periódica” del Consejo de Seguridad a nivel de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada el 21 de octubre, y en la que el jefe de la diplomacia española ejerció de presidente de turno. El siempre omnipresente conflicto Oriente Medio ocupaba la atención principal de los medios españoles respecto a esta sesión especial del Consejo y al papel que en la misma había desempeñado el ministro de Exteriores³⁵⁸. Los discursos de López-Bravo ante el plenario de la Asamblea

³⁵⁴ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

³⁵⁵ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

³⁵⁶ “Nota del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre *Acontecimientos de interés sobre los temas: Conferencia de seguridad europea y Relaciones Este-Oeste*. Nueva York, octubre de 1970”, AMAE, R 25707, expediente 6.

³⁵⁷ *ABC*, 25 de octubre de 1970, p. 19.

³⁵⁸ “España presidió ayer la primera sesión del Consejo de Seguridad a nivel ministerial”, *ABC*, 22 de octubre de 1970, p. 21; “España presidió la reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad”, *Informa-*

General, el Consejo de Seguridad y en sus entrevistas con varios colegas insistieron en la importancia de prestar atención a la seguridad en el Mediterráneo.

Concluida la Asamblea General de las Naciones Unidas, llegó el turno de los encuentros bilaterales, en muchos de los cuales salió a relucir la cuestión de la seguridad en el Mediterráneo y la relación “intrínseca” de la misma con la futura CSCE. El protagonismo recayó en partes iguales en el ministro López-Bravo y altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, efectuando una ingente cantidad de contactos bilaterales con el resto de naciones que iban a adquirir el estatus de participantes en la Conferencia de Seguridad para dar a conocer su postura y concretarla antes del inicio de las Consultas Previas de Helsinki en noviembre de 1972. No sólo hubo reuniones específicas, sino que incluso en conversaciones tocantes a las relaciones bilaterales con determinados países, siempre salían a relucir la CSCE y en especial, la relación de la misma con el Mediterráneo.

El primero de estos encuentros fue la ya conocida y controvertida entrevista que mantuvieron en febrero de 1971 el ministro López-Bravo y el embajador de Bélgica en Misión Especial para la CSCE, André Forthomme. Eran momentos tensos para la diplomacia española, que sufría un nuevo aislamiento internacional fruto de la condena generalizada al Proceso de Burgos de diciembre de 1970. Como pudimos comprobar anteriormente, el diplomático belga había sido enviado por la Alianza Atlántica para “advertir” a Madrid de que su acercamiento al Este podía impedir el avance hacia la Conferencia. Según la versión de Forthomme, durante el transcurso de la reunión, el jefe de la diplomacia española censuró que la OTAN –a la que calificó como organismo “esclerótico”- estaba “hipnotizada” por Centroeuropea, cuando ya no pendía “ninguna” amenaza sobre Europa continental y, sin embargo, no parecía darse cuenta de la presión soviética en el Mediterráneo, cada vez más acentuada³⁵⁹. Tras el enfrentamiento con el “enviado” occidental y la crisis derivada del Proceso de Burgos, el embajador de Francia en Madrid, Robert Gillet, que contaba con interlocutores privilegiados en Santa Cruz, preveía para los meses siguientes un alejamiento de López-Bravo del escenario europeo y un mayor acercamiento países del norte de África para rebajar las tensiones

ciones, 22 de octubre de 1970, p. 1; “Tenaz y decisiva gestión del ministro español”, *Pueblo*, 22 de octubre de 1972, p. 1; “Oriente Medio, tema fundamental”, *Pueblo*, 27 de octubre de 1972, p. 1; *Arriba*, 27 de octubre de 1972, p. 1.

³⁵⁹ «Télégramme no. 100-107 de Juniac. Séjour à Madrid de M. André Forthomme. Bruxelles, le 24 février 1971 », « Dépêche 237/EU de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères – Direction Europe, sur un aide-mémoire espagnol (Conférence de Sécurité-OTAN). Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

existentes; de esa forma podría difundir su posición sobre el Mediterráneo. Esta ausencia provisional del ministro de Asuntos Exteriores no suponía en absoluto ninguna desviación respecto al objetivo principal del Palacio de Santa Cruz: la entrada “completa” de España en el “concierto europeo”, y hacer comprender al resto de cancillerías occidentales que las acciones ejercidas más allá del Viejo Continente eran una “ventaja” que Madrid les podía ofrecer³⁶⁰.

Tras una primavera silenciosa después de su polémica entrevista con Forthomme, el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, emprendió un viaje a oficial a Grecia en aras de la “solidaridad mediterránea”, un aspecto que se convertiría en uno de los fundamentos clave de España de cara a la Conferencia de Seguridad. El país heleno, entonces regido por el “régimen de los Coroneles”, era uno de los últimos bajo una dictadura de signo conservador en Europa occidental, junto a España y Portugal³⁶¹. Éste fue el primero de los dos viajes que el jefe de la diplomacia española llevó a cabo para tratar asuntos concernientes al Mediterráneo y su relación con la Conferencia de Seguridad; el otro sería, al año siguiente, Turquía, precisamente el mayor enemigo de Atenas en la zona por el problema de Chipre. La visita incluso trascendió fronteras y llamó la atención de un sector de la prensa italiana; de hecho, el corresponsal del diario romano *Il Tempo* afirmaba que el “coloquio greco-español” iba a ser una muestra más de la amplitud de la política de “apertura universal” que la cercada dictadura de los Coroneles estaba llevando a cabo, con el Mediterráneo como “principal” tema de preocupación a tratar por el ministro de Exteriores español en estas conversaciones políticas bilaterales³⁶²; extremo confirmado unos días antes de la visita por el subsecretario de Exteriores heleno, Christian-Xanthopoulos Palamas, al afirmar que existían “puntos de interés mutuo que discutiremos con el señor López Bravo (...) España y Grecia son países mediterráneos y están interesados en el desarrollo de la región”³⁶³.

Durante su visita oficial a Grecia, el jefe de la diplomacia se entrevistó con el primer ministro griego y uno de los cabecillas del golpe de Estado de 1967, George Papa-

³⁶⁰ « Dépêche 237/EU de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères – Direction Europe, sur un aide-mémoire espagnol (Conférence de Sécurité-OTAN). Madrid, le 13 mars 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2921.

³⁶¹ WOODHOUSE, Christopher Montague: *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres, Granada Publishing Limited, 1985, pp. 16-62.

³⁶² *La Vanguardia*, 21 de julio de 1971, p. 14.

³⁶³ *ABC*, 16 de julio de 1971, p. 39.

dopoulos, también titular de la cartera de Asuntos Exteriores del régimen heleno³⁶⁴. Durante la cena oficial con Papadopoulos, López-Bravo expuso públicamente y por primera vez la necesidad de llevar a cabo una “concertación mediterránea”, a la que catalogó de “sistema”, relacionándolo con la seguridad de los países ribereños:

*“Pienso (...) que es conveniente (...) una concertación que, en base a acuerdos entre los países mediterráneos, eliminara la necesidad de aumentar constantemente las manifestaciones de poder, especialmente del naval. Un sistema de este tipo permitiría la relación de países de alineación ideológica diferente, evitando al propio tiempo la polarización que existe hoy y que tiende a agravarse, si se traslada a él un enfrentamiento que parece tender a reducirse, afortunadamente, en el Centro de Europa”.*³⁶⁵

Precisamente, por ser el Mediterráneo la zona en la que los acontecimientos se desarrollaban “más vertiginosamente”, López-Bravo reclamó que hubiera una mayor disposición para analizar todos los peligros que amenazaban al *Mare Nostrum*³⁶⁶. La entrevista central y más sustanciosa –porque estuvo ausente la retórica política que había marcado las reuniones precedentes- la tuvo López-Bravo en Atenas con el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores heleno, Christian-Xanthopoulos Palamas, todo un veterano de la diplomacia griega y con el que habló de toda la problemática ribereña: la situación en Marruecos, Egipto, Libia, el conflicto de Oriente Medio y hasta de Yugoslavia, y las relaciones –ya por entonces tensas- de Grecia con Turquía sobre Chipre³⁶⁷. La Conferencia de Seguridad Europea salió a relucir pero más en relación con las relaciones Este-Oeste que con la cuestión mediterránea, tema que había sido su principal preocupación³⁶⁸. Sin embargo, ambos países, respetando siempre a las grandes potencias, defendían la necesidad de plantearse como alternativa visible en tan importante escenario geopolítico, en especial de cara a la Conferencia de Seguridad Europea pro-

³⁶⁴ “Visita del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores de España al Primer Ministro de Grecia. 19 de julio de 1971”, AMAE, R 25703, expediente 9.

³⁶⁵ “Palabras del Sr. Ministro en la cena el lunes 19 de julio con el Primer ministro griego, Georges Papadopoulos (sic)”, AMAE, R 25703, expediente 9.

³⁶⁶ “Palabras del Sr. Ministro en la cena el lunes 19 de julio con el Primer ministro griego, Georges Papadopoulos (sic)”, AMAE, R 25703, expediente 9.

³⁶⁷ HITCHENS, Christopher: *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Londres-Nueva York, Verso, 1997, pp. 51-60; MALLINSON, William: *Cyprus a Modern History*, Londres-Nueva York, I. B. Tauris, 2005, pp. 125-134; RICHTER, Heinz: *A Concise History of Modern Cyprus 1878–2009*, Mainz-Ruhpolding, Verlag Franz Philipp Rutzen, 2010, pp. 145-168.

³⁶⁸ “Conversaciones en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Atenas. Presidía la Delegación Española el Excmo. Señor Ministro de Asuntos Exteriores. Presidía la Delegación Griega el Subsecretario de Estado de Asuntos Exteriores. Atenas, 20 de julio de 1971”, AMAE, R 25703, expediente 9.

puesta por el Pacto de Varsovia. Así, tal y como se señalaba en la nota oficial conjunta – pese a que en las conversaciones mantenidas no se habría tratado el tema con profundidad-, España y Grecia se comprometían a trabajar juntas para incidir en la futura Conferencia de Seguridad Europea respecto a la importancia de disminuir las tensiones existentes en Centroeuropa, haciendo especial hincapié en el Mediterráneo por su importancia esencial para la seguridad del Viejo Continente³⁶⁹.

La “bandera mediterránea” parecía consolidarse paulatinamente en el discurso del Palacio de Santa Cruz respecto a la CSCE. Así, a finales de septiembre de 1971, López-Bravo acudió a la XXVI sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ante la misma, el ministro español de Asuntos Exteriores se expresó respecto a la futura CSCE en los siguientes términos:

*“Hemos de aspirar con ella [la Conferencia de Seguridad] a dar a los principios que deben regir la vida europea una interpretación idéntica para todos, y por todos consentida. Ese orden político continental, equilibrado y justo, daría su razón de ser a una reducción de fuerzas y a un desarme que alejase a los europeos la amenaza permanente. Tales reducción de fuerzas y desarme no deben limitarse a la Europa central, sino extenderse también al Mediterráneo, en el que últimamente se registra un aumento de tensión.”*³⁷⁰

Era la primera vez que el jefe de la diplomacia española expresaba en público la necesidad de relacionar la seguridad del Mediterráneo con la seguridad europea en su conjunto. El ministro de Exteriores admitía que, en ese momento, era “poco realista” la petición de desmilitarización y neutralización total del *Mare Nostrum*; pero la estabilización de fuerzas, con vistas a una paulatina y equilibrada reducción, sí era un objetivo “alcanzable”. El jefe de la diplomacia española retomó lo expuesto un par de meses antes en Grecia, y afirmó ante el “Parlamento mundial” que para lograr dicho objetivo era “indispensable” que los Estados ribereños “concertasen” su pensamiento y su actuación, con objeto de participar en las decisiones relacionadas con la región mediterránea;

³⁶⁹ “Comunicado conjunto Grecia-España. Atenas, 21 de julio de 1971”, AMAE, R 25703, expediente 9. También publicado en el diario *ABC* el 22 de julio de 1971, p. 37.

³⁷⁰ “Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Don Gregorio López-Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, de España en la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas. 1 de octubre de 1971”, AMAE, R 25708, expediente 1.

al mismo tiempo, animó a ampliar la cooperación regional en los campos económico, técnico, social y cultural³⁷¹.

Meses después, durante su visita oficial a España en noviembre de 1971, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Maurice Schumann, se reunió con el propio Franco. El dictador preguntó al jefe de la diplomacia francesa su posición sobre el Mediterráneo. Schumann le respondió que, en su opinión, era necesaria la cooperación entre España y Francia para desarrollar aún más su amistad con los países árabes; y en segundo lugar, calificó de “ineludible” la “concertación mediterránea” que, a través de acuerdos “expres o tácitos”, había propuesto López-Bravo meses antes en Grecia y que la diplomacia española se encargaba de defender allá por donde se le escuchara. Franco ni mencionó la preocupación que tradicionalmente exhibía Madrid en foros internacionales sobre la seguridad mediterránea ni su importancia de entroncarla con el futuro proceso de Helsinki³⁷².

Más precisa fue la reunión de Schumann con López-Bravo, al que comunicó que había recibido la aprobación por parte del ministro italiano Aldo Moro para celebrar en París conversaciones “tripartitas y secretas” entre España, Francia e Italia sobre un posible *linkage* CSCE-Mediterráneo. La situación no era para menos: la seguridad en el Mediterráneo inquietaba cada vez a dichos países y, de hecho, López-Bravo mostró su preocupación sobre el futuro de Yugoslavia tras la muerte de Tito: temía que la federación yugoslava –formada por ocho repúblicas autónomas– saltase por los aires y la URSS aprovecharse para bajar a los Balcanes y hacer del país un “porta-aviones” en el Mediterráneo; Schumann coincidió con López-Bravo, pero descartó una intervención soviética a corto plazo. El ministro español señaló que no creía que la URSS garantizase, precisamente, la unidad nacional del “país de los eslavos del sur”³⁷³.

Como vimos antes, altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz y del *Quai d’Orsay* mantuvieron un encuentro paralelo con la delegación que acompañaba al ministro francés de Asuntos Exteriores. En dicha reunión se trataron aspectos más técnicos y

³⁷¹ “Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Don Gregorio López-Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, de España en la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas. 1 de octubre de 1971”, AMAE, R 25708, expediente 1.

³⁷² « Ambassade de France en Espagne. Compte-rendu de l’audience accordée à Maurice SCHUMANN, Ministre des Affaires Étrangères par le Chef de l’État espagnol – 25 novembre 1971 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne: Relations franco-espagnoles, vol. 444.

³⁷³ « Résumé des entretiens entre M. Maurice SCHUMANN et M. Gregorio LÓPEZ-BRAVO (24-25 novembre 1971). II. Entretien du jeudi 25 novembre (17h.30-18h.15). Ambassade de France en Espagne. Madrid, le 3 décembre 1971 », Archives Nationales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

concretos que en las conversaciones entre los titulares de ambos departamentos ministeriales y, sobre todo, quedó de manifiesto la prudencia e indecisión con la que Francia afrontó al inicio la posibilidad de tratar la seguridad mediterránea en la CSCE. Fernando Rodríguez-Porrero, director general de Política Exterior, trató en especial la posibilidad de crear un sistema de seguridad en el *Mare Nostrum*, basado en la ya manida “conciencia mediterránea”, esto es, en la progresiva cooperación entre todos los países ribereños, que entroncara con el futuro proceso de Helsinki y que tuviera como horizonte final incrementar la seguridad de los países ribereños disminuyendo paulatinamente la presencia soviética y norteamericana en el Mediterráneo para convertirlo en un “mar de paz”. Pese a que Francia defendía un sistema mediterráneo de relaciones bilaterales³⁷⁴, Miguel Solano, subdirector general de Asuntos Europeos, justificó el sistema de “concertación multilateral” y Rodríguez-Porrero remachó que esta propuesta contaba con el apoyo de países como Grecia, Italia e incluso algunos de la ribera sur, entre ellos – insinuó– la propia Argelia. En cualquier caso, y para hacer viable el proyecto, lo que España defendía era comenzar por cuestiones técnicas, por problemas sencillos³⁷⁵.

El director de Asuntos Políticos del *Quai d’Orsay*, Jacques de Beaumarchais, recordó que Francia compartía que los países mediterráneos debían jugar un papel esencial en su propia región. Pero llamó a la prudencia: en primer lugar, había “importantes” diferencias políticas entre las naciones que bañaban dicho mar, incluso de la propia ribera norte. En segundo lugar, aunque Francia era partidaria de una cooperación mediterránea desde un punto de vista bilateral, no se oponía a una cooperación mediterránea multilateral, pero advirtió –¿quizás por experiencia propia?– que países como, por ejemplo, Argelia eran muy “susceptibles” respecto a su soberanía e independencia. En tercer lugar, Beaumarchais estaba de acuerdo con Rodríguez-Porrero en que la mejor vía para

³⁷⁴ Francia se encontró inicialmente con una posición difícil de cara a la CSCE. De inicio, pese a su mayor interés en todos los temas concernientes a Centroeuropa, la *Ostpolitik* del canciller Brand y el rechazo de París a las MBFR dejó al país galo en una posición menos ventajosa de lo esperada en dicha zona. Así, como señala Mireia Delgado, Francia intentó, como Italia –y España, pese a su difícil situación política–, jugar la “carta mediterránea” del prestigio político para considerar a la región que rodeaba el *Mare Nostrum* como un conjunto –en especial en su parte occidental–, si bien cabe destacar que, inicialmente, discrepaba de Madrid en que el marco adecuado para estrechar lazos era el de la bilateralidad; posteriormente, y en el seno de la CEE, la diplomacia francesa, con la estrecha colaboración de la italiana, sí apostaría por darle un contexto más multilateral a sus relaciones con la otra orilla del Mar Mediterráneo. Vid. DELGADO GONZÁLEZ, Mireia: *Pursuing National Leadership in the Mediterranean: Spanish and French European Policy since 1945*. Dirigida por el Profesor Dr. Richard Gillespie. Tesis doctoral inédita. University of Liverpool, 2013, pp. 56-58.

³⁷⁵ « Visite du Ministre à Madrid, 24-25 novembre 1971. Compte-rendu des entretiens de M. de Beaumarchais et de M. Porrero, Directeur des Affaires Politiques. Paris, le 17 décembre 1971 ». Archives Nationales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

garantizar el éxito de la propuesta era que en dicha “concertación mediterránea” se empezasen tratando cuestiones más concretas y sencillas. Al final, ambas partes pactaron que la mejor vía de actuación era compatibilizar el ámbito multilateral con un trabajo previo bilateral, en el que España y Francia tenían mucho que decir. De esa forma, remitiaron el desarrollo del proceso a las consultas tripartitas de París en las que también participaría Italia y que desarrollarían los embajadores de ambos países en la capital francesa junto a Claude Alphan, alto funcionario del Ministerio francés de Exteriores³⁷⁶.

El comunicado de la Embajada francesa en Madrid sobre la visita de Schumann –no hubo nota conjunta– recogía que, en las cuestiones mediterráneas, las posturas de las diplomacias española y francesa “eran convergentes y coincidían”. Aunque López-Bravo había expuesto, basándose en los intereses nacionales de España, la conveniencia de un “pacto mediterráneo”, ambos Gobiernos estaban de acuerdo en que el destino de los pueblos del *Mare Nostrum* no debía ser decidido en perjuicio de ellos por la rivalidad o conveniencia de las superpotencias. Por ende, se concluía que era necesario mantener “las mejores relaciones bilaterales posibles” con las naciones ribereñas, pese a su diversidad; de esta forma se evitaría que dichos países se acercaran a Estados Unidos o la URSS, pues la presencia de una potencia hacía inevitable la de la otra³⁷⁷.

El año 1971 terminaba, pues, con un Ministerio de Asuntos Exteriores que, aunque no tenía del todo claras sus posiciones respecto a la futura Conferencia de Seguridad, al menos sí había dejado clara una cosa en todos sus contactos: para España, la seguridad en el Mediterráneo era inseparable de la del resto de Europa; Madrid no dejaría de defender en los foros internacionales en los que estuviera presente, que eran tantos los problemas existentes en el *Mare Nostrum* que la seguridad en el Viejo Continente no debía focalizarse únicamente en Centroeuropa.

Mientras, el año 1972 comenzaba, como pudimos observar en el anterior epígrafe, con una reunión clave: la de Fernando Rodríguez-Porrero y Felipe de la Morena, director general de Política exterior y director de Europa Oriental respectivamente, en Bruselas con altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores belga. El primer encuentro, el 17 de enero de 1972, en una reunión con André Forthomme, embajador especial de

³⁷⁶ « Visite du Ministre à Madrid, 24-25 novembre 1971. Compte-rendu des entretiens de M. de Beaumarchais et de M. Porrero, Directeur des Affaires Politiques. Paris, le 17 décembre 1971 ». Archives Nationales: Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, 5/AG/2/107, Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, dossier 4 (Espagne).

³⁷⁷ « Communiqué de l’Ambassade de France en Espagne du voyage à Madrid de M. Maurice SCHUMANN. Madrid, le 26 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne: Relations politiques franco-espagnoles, vol. 444.

Bélgica para la futura CSCE, la delegación española expuso su argumentación para defender la inclusión de la seguridad en el Mediterráneo en el futuro proceso de Helsinki y lo hizo relacionándolo con las futuras negociaciones MBFR. España pedía oficialmente participar en dichas conversaciones ante su preocupación porque las reducciones equilibradas de fuerzas en el centro de Europa pudieran trasladar la tensión de Centroeuropa a la “periferia”, que Madrid situaba en un tenso Mar Mediterráneo. Forthomme defendió de forma incondicional que en las negociaciones MBFR sólo debían participar los países directamente implicados y el resto, limitarse única y exclusivamente a recibir información de lo que se fuera tratando y acordando³⁷⁸.

Sin embargo, la cuestión mediterránea sí copó toda la conversación de Rodríguez-Porrero y De la Morena con Étienne Davignon, “número dos” del Ministerio de Asuntos Exteriores belga e impulsor del Mecanismo de acción exterior de la CEE que llevaba su nombre. Pese a que el director general de Política Exterior de España blandió la ya manida idea de “toma de conciencia mediterránea” que condujera a la cooperación, reconoció de nuevo que era “utópico” pedir una política de desmilitarización y neutralización del *Mare Nostrum*; era más realista, en cambio, propugnar el mantenimiento del actual nivel, y si fuera posible en el futuro, tratar de disminuirlo³⁷⁹. Con la adopción de esta postura, señala Javier Rupérez, las “tentaciones neutralistas” desaparecían “barridas por la dura e inescapable realidad”³⁸⁰. Rodríguez-Porrero explicó –como ya había hecho con Beaumarchais– que los países ribereños debían intentar desarrollar una política común en terrenos no políticos como el de la contaminación del mar, para poder más adelante alcanzar una dimensión política y de seguridad. Rodríguez-Porrero informó a Davignon de los contactos con los Estados ribereños en relación con esa cooperación y afirmó que creía posible “la adhesión y coordinación de los diversos intereses en juego”. Hizo ver al alto funcionario belga la importancia de esta concertación mediterránea, pues serviría, por ejemplo, para que Libia y Argelia, se alejasen de una aproximación a la URSS. Finalmente, aludió también a las reuniones tripartitas Francia-España-Italia, que se iban a iniciar en París³⁸¹, sobre las cuales, por cierto, no nos ha llegado ningún tipo de información hasta nuestros días.

³⁷⁸ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

³⁷⁹ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

³⁸⁰ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 81.

³⁸¹ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

Davignon transmitió a Rodríguez-Porrero, a grandes rasgos, que Bélgica no era un Estado mediterráneo pero sabía, desde su experiencia profesional en las políticas de vecindad del Mercado Común, que estos países lo que esperaban era el fin de la indiferencia de Europa respecto a la región mediterránea y que las relaciones entre ambas partes estuvieran basadas en la colaboración y no en la hegemonía; asunto este último que estaría muy presente en los discursos públicos que los Estados mediterráneos no participantes expondrían más adelante en la CSCE. Era posible cooperar en muchos terrenos y, avanzó Davignon, había una serie de medios para ello; así, puso como ejemplo los acuerdos de la CEE con dichos países, los cuales habían condcido a un diálogo sincero que, en su opinión, debía generalizarse a nivel europeo: consideraba que la concertación con estas naciones a través de las instituciones comunitarias era más “fácil y tranquilizadora” que por la vía bilateral; naturalmente, ello era más asequible para los países miembros del Mercado Común, “club” al que España no pertenecía todavía³⁸². Por último, Davignon se mostró convencido que Estados Unidos sería favorable a la concertación mediterránea, pero no tenía elementos de juicio para saber qué posición adoptaría la URSS; sin embargo, los países de la OTAN no podían aceptar de ninguna manera la vigencia de los intereses soviéticos en el Mediterráneo y lo justificó diciendo: “Nosotros habíamos estudiado desde pequeños que había que evitar a cualquier precio la presencia rusa en el Mediterráneo”³⁸³. Por último, en la reunión del día siguiente, Pierre Harmel, ministro belga de Asuntos Exteriores, reiteró el interés de Bélgica en este tema al manifestar que dicho mar era “nuestra frontera, la de toda Europa”³⁸⁴.

Por otra parte, durante su visita oficial a Finlandia en abril de 1972, el director general de Política Exterior expuso a su homólogo finlandés, Matti Tuovinen, que Europa también era “mediterránea” y que la seguridad en dicho mar debía interesar a todo el continente. Éste era un tema en principio lejano para los intereses finlandeses, pero Rodríguez-Porrero lo tildó de “fundamental” en la seguridad europea, porque al mismo tiempo favorecía la aproximación entre Europa y África. Sin salirse un milímetro del argumentario trazado por Santa Cruz –y en cuya forja él había jugado una parte fundamental-, el director general de Política Exterior afirmó tajantemente que la presencia en

³⁸² “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Día 18: visita del Director General al Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Harmel. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

³⁸³ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Sesiones de trabajo del día 17. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

³⁸⁴ “Informe sobre la visita a Bruselas del Director General de Política Exterior: 17 y 18 de enero de 1972. Día 18: visita del Director General al Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Harmel. Madrid, 24 de enero de 1972”, AMAE, R 13574, expediente 3.

el Mediterráneo de las superpotencias no ribereñas era un “peligro” para la paz; y si bien admitía –como era habitual– que su desmilitarización o neutralización era completamente “utópica”, la creación de la “conciencia mediterránea” podría posibilitar –suponemos, basado, en el tópico de que “la unión hace la fuerza”– una estabilización de tales fuerzas, e incluso su disminución. España podía jugar un papel importante en el Mediterráneo, porque no pertenecía a la OTAN, tenía buenas relaciones “con todos los países ribereños” –afirmación matizable: sus vínculos con Yugoslavia, por ejemplo, eran escasos; y con Albania, inexistentes– y era conocida su “tradicional amistad” con el mundo árabe. Y lanzó la frase que la diplomacia española repetía una y otra vez sobre esta cuestión allá donde podía expresar su voz: “La reducción de fuerzas no puede limitarse al centro de Europa, sino a la totalidad de ella, y particularmente al Mediterráneo. El Mediterráneo y su seguridad son indivisibles y por ello no hacemos distinción entre Mediterráneo Oriental y Occidental”³⁸⁵.

El alto funcionario español también aludió al interés de Argelia por participar en la Conferencia de Seguridad. Matti Tuovinen, que desconfiaba de dicha petición, se remitió a la decisión que tomase la reunión multilateral de las Consultas Previas y opinaba que en esta ocasión lo más probable es que “ni siquiera” se pudieran admitir observadores no europeos en la CSCE: su Gobierno no consideraba ni “conveniente ni deseable” que en la Conferencia hubiera más países que los inicialmente invitados. Rodríguez-Porrero defendió que, al menos, los países de la ribera sur, dado su interés respecto a la CSCE, tenían derecho a estar “informados”. En definitiva, pedía “una oportunidad” para los Estados mediterráneos, también porque iba en provecho de la imagen de la diplomacia española en dichos países, donde estaba concentrando grandes fuerzas sobre la cuestión³⁸⁶. Pese al recelo con el que Finlandia veía la posibilidad de tratar la cuestión mediterránea en la CSCE³⁸⁷, el Gobierno de Helsinki tenía plena consciencia de que España

³⁸⁵ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³⁸⁶ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³⁸⁷ Tal y como le transmitieron altos funcionarios finlandeses a una delegación italiana, a pesar de que ésta apenas había entrado en las cuestiones de fondo y fueron a tratar cuestiones prácticas y metodológicas; los representantes del país anfitrión especialmente pusieron “grandes reservas” a la generalización de participantes con la entrada de observadores de la ribera sur del Mediterráneo. “Despacho 274 del embajador de España en Helsinki, M. Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 28 de

era, en palabras del nuevo embajador finlandés en Madrid, Heikki Hannikainen, “el único lazo de unión positivo y viable que puede servir de eficaz intermediario entre Europa y el mundo árabe”³⁸⁸.

Afirma Javier Rupérez que en estas conversaciones bilaterales con los finlandeses se podían ya apreciar dos coordenadas claras en la postura española de cara a la CSCE: una positiva, que tendía a la ampliación del concepto de seguridad –que es donde Madrid introducía el tema mediterráneo- y otra negativa, que temía repercusiones y consecuencias desfavorables –como la relación entre Gibraltar y la inviolabilidad de fronteras-; y es en esos momentos cuando ya se aprecia que el Palacio de Santa Cruz, según este diplomático protagonista del proceso, comenzaba ya un incipiente y tímido proceso de creación de doctrina, poniendo un énfasis todavía mayor en el *Mare Nostrum*³⁸⁹. En las declaraciones públicas días después de Fernando Rodríguez-Porrero a los medios de comunicación ya se plasmaría este especial hincapié en las cuestiones mediterráneas:

“Hay un punto (...) en el que España está profundamente interesada y que subrayamos una y otra vez: la seguridad en el Mediterráneo debe ser considerada como formando parte del todo que supone la seguridad europea ya que ésta no será una realidad si no engloba uno de los focos donde hoy la tensión es más aguda”.³⁹⁰

¿Qué opinaba otro país como Reino Unido respecto a esta cuestión? Naturalmente, el litigio en torno a Gibraltar no era ajeno al posicionamiento británico sobre la visión española en relación con este tema. El *Foreign Office*, que creía que España se auto-adjudicaba el papel de “guardián” del Mediterráneo, estaba en una posición diametralmente opuesta a la de Madrid: Londres rechazaba que la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa tomara decisiones concernientes al *Mare Nostrum*, en buena medida por el temor a que si se incluía el asunto mediterráneo, el conflicto de Oriente Medio acabase salpicando la Conferencia de Helsinki³⁹¹. Igualmente, Reino Unido se oponía a que los países de la ribera sur recibieran el estatuto de “observadores” o de participantes de “pleno derecho”, admitiendo, a cambio, que España pudiera

septiembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

³⁸⁸ “Carta del embajador de España en Helsinki, Manuel Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 4 de mayo de 1972”, AMAE, R 11984, expediente 6.

³⁸⁹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 80.

³⁹⁰ *ABC*, 13 de abril de 1972, p. 34; *La Vanguardia*, 13 de abril de 1972, p. 9.

³⁹¹ “Record of Anglo/Spanish talks on CSCE on 8 and 9 November 1972 in London”, TNA, FCO 41-1071.

hacer las veces de “portavoz” de dichos Estados. La diplomacia británica tampoco creía que fuera adecuado que la reducción equilibrada de fuerzas en el Mediterráneo debiera tratarse en la CSCE; al contrario de lo defendido por España, Reino Unido sostenía que un acuerdo de reducción de fuerzas en Europa central y su hipotético trasvase al Mediterráneo, no provocaría un gran cambio en el equilibrio estratégico: los soviéticos ya disfrutaban de una superioridad de “cinco a uno” sobre las fuerzas militares de Estados Unidos en el *Mare Nostrum*³⁹². Sin embargo, para atraerse a países “neutrales y no alineados como España”, sí mostraba su apoyo a la creación de algún tipo de vínculo entre ambos procesos, CSCE y reducción mutua y equilibrada de fuerzas, en lo referente al *Mare Nostrum*³⁹³.

A finales de agosto de 1972, se mantenía la oposición enconada de la URSS a discutir el tema mediterráneo en la futura CSCE. Moscú sólo parecía interesaba por la consolidación del *statu quo* en Europa centro-oriental, para asegurar su retaguardia, en caso de que se agravase la tensión con China. La tesis soviética era que la seguridad de los países europeos no se planteaba en el Mediterráneo y que había que evitar “a toda costa” complicar la ya de por sí difícil tarea de la Conferencia, con cuestiones como esta, que Moscú también temía acabase desembocando en discusiones sobre el conflicto de Oriente Medio³⁹⁴. Estados Unidos tampoco se mostró partidario, tal y como quedó de manifiesto en una reunión que el embajador especial de España para la CSCE, Jaime Argüelles, mantuvo con el secretario adjunto de Estado para Asuntos Europeos, Walter Stoessel apenas quince días antes del inicio de las Consultas; Washington se consideraba “muy concienciado” sobre el problema de este mar y la CSCE tenía “mucho que hacer” en ese ámbito, e incluso –como Londres– anunciaba que no pondría ningún impedimento a que España se erigiese en portavoz de los países de la ribera sur –Argelia y Túnez ya habían dado un paso en ese sentido–, pero dudó de la “eficacia” de extender las medidas de confianza de la CSCE al *Mare Nostrum*, en especial si se tenía en cuenta la situación de Oriente Medio³⁹⁵.

³⁹² “Record of Anglo/Spanish talks on CSCE on 8 and 9 November 1972 in London”, TNA, FCO 41-1071.

³⁹³ “Report from R.Q. Braithwaite (Department of Western Organizations, FCO), to British Ambassador in Madrid, John Russell, on Spanish views on the CSCE and MBFR. 13 July 1972”, TNA, FCO 41-1071.

³⁹⁴ “Despacho 274 del embajador de España en Helsinki, M. Viturro, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 28 de septiembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

³⁹⁵ “Report by US NATO Delegation on US-Spanish Discussions on CSCE. November 7, 1972”, TNA, FCO 41-1071.

Dadas sus limitaciones, España no pudo ir más allá de su círculo tradicional de política exterior. La insistencia en el asunto mediterráneo se estaba dando sólo con países ribereños, a fin de hacerles tomar conciencia de su situación y de la importancia de participar –aunque fuera indirectamente– en la CSCE. Sin embargo, no se estaba haciendo la suficiente fuerza ni con países occidentales ni orientales –y ni mucho menos con la URSS–, cuando eran unos y otros los que acabarían tomando la decisión final. Por ende, Madrid tuvo que compartir protagonismo en este sentido con otros países de la ribera norte como Francia e Italia³⁹⁶, pero también de Yugoslavia, para la cual el reconocimiento del *statu quo* en el Mediterráneo por la URSS era la mejor garantía de su seguridad, pero, sobre todo, de su independencia³⁹⁷. Así pues, tras poner España sobre la mesa la cuestión mediterránea de cara a la futura CSCE, antes de empezar las Consultas de Helsinki el “lobby mediterráneo” tuvo que repartirse el trabajo: la diplomacia española, se encargó de tender puentes hacia la ribera sur –en especial hacia Argelia y Túnez–; Italia y Francia se ocuparon de intentar convencer a sus aliados más escépticos de la OTAN como Estados Unidos o Reino Unido de la importancia de tratar esta cuestión; y Yugoslavia entabló estrechas negociaciones con países vecinos como Turquía y Grecia, ambos del descuidado flanco sur de la OTAN³⁹⁸.

Precisamente, Turquía, uno de los países mediterráneos y del margen meridional de la Alianza Atlántica preocupados por su exclusión de las conversaciones MBFR, fue el destino del siguiente viaje oficial del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, que tuvo lugar entre el 5 y el 9 de octubre de 1972 –fechas coincidentes, por

³⁹⁶ Sin embargo, la afirmación de Sanz-Briz de que Italia estaba “activa” en la cuestión mediterránea se contradice con la versión dada por el ministro-consejero de la Embajada de España en Roma, el conde de La Enjarada. Éste, tras reunirse a finales de agosto de 1972 con Gian Luigi Milesi, subdirector general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano, transmitió a Madrid que había un “desinterés total” en Roma frente a las diversas iniciativas actuales respecto al Mediterráneo, porque Italia defendía que antes había que encauzar una solución para el conflicto de Oriente Medio. Una vez que se lograra esto último, sí defendían la convocatoria de una “Conferencia Mediterránea”, pero después de la Seguridad y Cooperación en Europa, y en la que estuvieran todos los países ribereños, aprovechando las experiencias que de ésta se derivasen. Respecto a la CSCE, Milesi transmitió a La Enjarada que la veían con “resignación” y como algo inevitable: “una actitud parecida al hombre que sabe que le tienen que operar y espera no quedar paralítico o cojo”, describió el diplomático español. *Vid.* “Carta del ministro-consejero de la Embajada de España en Roma, Conde de la Enjarada, al director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero. 24 de agosto de 1972”, AMAE, R 13788.

³⁹⁷ “Despacho 732 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a la Conferencia sobre la Seguridad europea en el Mediterráneo. 24 de agosto de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

³⁹⁸ “Despacho 732 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a la Conferencia sobre la Seguridad europea en el Mediterráneo. 24 de agosto de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

cierto, con la reelección de Nixon como presidente de Estados Unidos-. Los intereses de los dos países se asemejaban, en tanto en cuanto ambos, en pleno debate sobre las futuras MBFR en Centroeuropa, compartían la importancia de conceder a la seguridad en el Mediterráneo el mismo estatus que al centro y el este del Viejo Continente; su situación estratégica en dicho mar -controlaban sus y entradas salidas principales, estrecho de Gibraltar y los estrechos del Bósforo y Dardanelos, no era ajena a esa inquietud³⁹⁹.

Si bien en la entrevista entre López-Bravo y su homólogo turco, Haluk Bayülken, que tuvo lugar la mañana del día 6 de noviembre, el *Mare Nostrum* no ocupó un papel tan primordial como cabía esperar⁴⁰⁰, en el almuerzo oficial ofrecido a su invitado, el jefe de la diplomacia turca afirmó que la posición de ambos países en el Mediterráneo les brindaba las mejores razones para un acercamiento en la arena de la política internacional. Así, situados ambos países en los confines de dicho mar, e “investidas por la naturaleza y por la historia de responsabilidades particular” al hacer de “puertas” de dicho mar, Turquía y España debían desempeñar el papel que les incumbía en esta región y en todo el mundo⁴⁰¹. El comunicado final hispano-turco exponía sobre el Mediterráneo que los dos ministros de Asuntos Exteriores pretendían mostrar su “convencimiento” de que los Estados ribereños debían crear una conciencia común sobre los problemas relativos a este mar, “lo que constituiría un importante factor para la estabilidad y la paz en la zona y para fomentar la mutua cooperación en beneficio de su desarrollo”. Además de coincidir en su “honda preocupación” por el conflicto de Oriente Medio y exponer que la solución más justa para ambas partes era el cumplimiento de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de 1967, Bayülken y López-Bravo declaraban sobre la Conferencia de Seguridad y, en especial, respecto a su relación con la seguridad en el Mediterráneo, lo siguiente:

“Los dos Ministros han coincidido también en que la seguridad en el Mediterráneo es un factor de la seguridad europea global y han decidido aunar sus esfuerzos para que la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación, cuya fase multilateral comenzará en Helsinki dentro de pocos días, cumpla sus objetivos de fomentar la distensión en Europa mediante el establecimiento de un sistema basado en la cooperación y en el respeto mutuo

³⁹⁹ *Pueblo*, 6 de noviembre de 1973, p. 1.

⁴⁰⁰ “Primera reunión de trabajo de las Delegaciones española y turca. Ankara 6 de noviembre de 1972. 10:10 a 12:25 horas. Ministerio de Negocios Extranjeros”, AMAE, R 25712, expediente 7.

⁴⁰¹ “Discurso del ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, señor Haluk Bayülken, en la comida que ofreció al señor López Bravo durante su visita oficial a Ankara, el 6 de noviembre de 1972”, AMAE, R 25712, expediente 7.

*de todos los países. Tanto España como Turquía reafirman su interés en las proyectadas conversaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas, así como en todos los aspectos de la construcción europea”.*⁴⁰²

El día 8, el ministro español de Asuntos Exteriores concedió una entrevista a la agencia de noticias turca *Anatolia*, que distribuyó el texto en todos los medios del país y que en España recogió íntegramente *La Vanguardia*. López-Bravo afirmaba, tajantemente, que España había exteriorizado “reiteradamente” su postura en favor de un “amplio entendimiento” entre los países del Mediterráneo, y que para ello era necesario despertar una “conciencia unitaria”, una “conciencia mediterránea”, entre ellos; de nuevo, insistía en su idea de construir un proceso de cooperación intergubernamental, unas relaciones más estrechas de todos los países ribereños en los distintos ámbitos de cooperación, y realizarlo a través de la celebración de frecuentes contactos, siempre respetando la independencia de cada país y aseguró:

“Estimamos también que la seguridad en el Mediterráneo debe considerarse como uno de los temas básicos en la futura Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. No es posible lograr una paz estable en el continente sin la garantía también de una total distensión en el “Mare Nostrum”.

*No cabe duda que lo que podría llamarse una «conciencia mediterránea» se va imponiendo gradualmente entre las naciones ribereñas y actualmente comienzan a perfilarse iniciativas concretas que dan lugar a fundadas esperanzas de un progreso sustancial en esta empresa”.*⁴⁰³

Gregorio López-Bravo salía sumamente satisfecho de sus reuniones en Turquía, donde había podido observar una “similitud de criterios sumamente constructiva” con el Gobierno de Ankara, que había mostrado gran interés y total coincidencia con España en la cuestión mediterránea y su relación con la CSCE. En definitiva, según el ministro español de Asuntos Exteriores, ambos países deseaban que el mar Mediterráneo llegase a convertirse en un “lago de paz y de cooperación”⁴⁰⁴. A su regreso de tierras otomanas, el jefe de la diplomacia española, en declaraciones al diario *Pueblo*, reconocía que “naturalmente” había conversado con su colega turco sobre la Conferencia de Seguridad y

⁴⁰² “Comunicado hispano-turco. 9 de noviembre de 1972”, AMAE, R 25712, expediente 7.

⁴⁰³ *La Vanguardia*, 9 de noviembre de 1972, p. 22.

⁴⁰⁴ *La Vanguardia*, 9 de noviembre de 1972, p. 22.

lo justificó afirmando que ambos esperaban que se llegase “a resultados positivos que puedan eliminar las causas de tensión en toda Europa”. López-Bravo confirmó que asistiría a las reuniones de la Conferencia, para matizar a continuación que “esta primera reunión, prevista para finales de mes [esto es, noviembre], es preparatoria y a nivel de embajadores”, e informó que para el encuentro ministerial se barajaban dos fechas, primavera o inicios del verano siguiente⁴⁰⁵; sería esta última pero, como sabemos, con motivo de la crisis de gobierno que Franco llevó a cabo en junio de 1973, el que acudiría a esa primera fase ministerial sería Laureano López Rodó en sustitución de López-Bravo, cesado el mes anterior.

Por tanto, a modo de conclusión, la “especial consideración” al problema de la seguridad en el Mediterráneo fue uno de los puntos esenciales para España los años previos a la CSCE. Se trató de una cuestión central en todos los documentos, entrevistas bilaterales y viajes oficiales de los diplomáticos españoles e incluso, de la agenda del propio ministro de Asuntos Exteriores, a la hora de aludir a la próxima Conferencia de Helsinki. España afirmó con vehemencia ante el resto de países invitados a la Conferencia –para que tomasen conciencia- que el problema de la seguridad en el Mediterráneo era “inseparable” del de la seguridad en Europa. Así, la posición oficial del Gobierno español respecto a esta cuestión se podría resumir en tres ideas clave: había que evitar que la progresiva distensión que se iba produciendo en Centroeuropa fuera acompañada de un aumento de tensión en la periferia mediterránea; era fundamental una estabilización de las fuerzas presentes en dicho mar como primer paso para la distensión en la zona, porque se admitía que era “utópico” pensar inicialmente en la neutralidad del mismo; y, aunque había motivos para estar preocupados por el conflicto de Oriente Medio –que se rechazaba se tratase en la CSCE por “problemático”-, éste no debía servir como justificación para la escalada del potencial bélico. Igualmente, otro punto central era la afirmación rotunda y clara por parte de España de que debía prestarse la “máxima atención” al “legítimo interés” manifestado por los países mediterráneos del norte de África –en especial, Argelia y Túnez- en los asuntos europeos y en su petición para participar en la CSCE. El Gobierno español se movía por dos intereses: su “tradicional amistad hispano-árabe” y la consiguiente política de prestigio y de liderazgo en la región que la defensa de los intereses de la ribera sur podía suponer para Madrid; y su deseo de no entorpecer el desarrollo de la Conferencia, esto es, la posición de España

⁴⁰⁵ *Pueblo*, 10 de noviembre de 1972, p. 5.

sobre la participación de los países ribereños dependería de lo que el resto de Estados decidiesen al final. Por último, y tal como se había manifestado en los distintos encuentros bilaterales, el Ministerio de Asuntos Exteriores defendería con insistencia que las naciones mediterráneas debían llegar a una “concertación de sus intereses”, para lo que era necesaria la creación de una “conciencia común mediterránea” en torno a los problemas y objetivos, estableciendo una cooperación inicial en sectores “no controvertidos” para dar luego el salto a temas más delicados como la seguridad. Por último, el Palacio de Santa Cruz había dado su acuerdo “de principio” a la iniciativa de una Conferencia sobre la Seguridad en el Mediterráneo, idea planteada por Argelia⁴⁰⁶, país que, sin embargo, en ese momento se conformaba –tal y como había hecho llegar a España– con exponer sus puntos de vista en la futura Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

A modo de conclusiones, se puede afirmar que la postura de España ante la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, cuyas Consultas Multilaterales Previas estaban a punto de comenzar en Helsinki, había conocido líneas de continuidad y cambios de postura, así como matizaciones a lo largo de los tres últimos años que hemos visto en este capítulo. Por ejemplo, en lo relativo a la celebración de una reunión preparatoria, si bien en los dos primeros memorandos, la diplomacia española se había mostrado a favor de su celebración, López-Bravo, en reiteradas ocasiones había mostrado sus reservas. Al final, el consenso entre todos los países implicados hizo que Madrid aprobase –tal y como habían defendido los diplomáticos españoles– la celebración de un encuentro preparatorio, siempre y cuando el mismo no sirviese para dilatar la celebración de la CSCE y se ciñese a marcar las líneas temáticas y procedimentales de la futura reunión; en definitiva, que dicha reunión no se convirtiera en la “pre-Conferencia”.

Lo que movía a Santa Cruz en este aspecto era un pronto deseo para que comenzase cuanto antes la Conferencia de Seguridad, consciente de que era la primera vez que participaría, desde 1939, en un foro de tal categoría. Dado que la naturaleza autoritaria del régimen franquista impedía a España estar en los grandes organismos europeos y occidentales –OTAN, CEE, Consejo de Europa–, y su presencia se daba sólo en organismos técnicos relacionados como la OCDE o la CEPE –además de aquellos derivados de la ONU–, la CSCE representaba una ocasión única para participar en el “concierto europeo

⁴⁰⁶ “Documento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la CSCE. IV. Problemática actual de la CESC. 30 de junio de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 1.

de naciones”, en pie de igualdad con el resto de países del Viejo Continente –y aquellos, como Estados Unidos y Canadá, implicados en su seguridad-. Es por ello que España acabó defendiendo de forma clara y decidida no sólo la continuidad institucional del proceso sino también –pese a las dudas iniciales-, la creación de un organismo que velara por la aplicación de los acuerdos que se adoptasen en la futura Conferencia de Helsinki, entidad que ayudaría a Madrid a estar al fin en un gran foro paneuropeo. Así pues, la CSCE representaba una oportunidad inigualable para romper definitivamente el ostracismo internacional de la dictadura. Se podría así cumplir el viejo argumento de “hay que estar donde podamos y se nos deje estar”, para, además, poder continuar el deshielo con los países del Este en la particular *Ostpolitik* del franquismo; no en vano, la invitación a España la extendió Hungría, en nombre de todo el Pacto de Varsovia.

La diplomacia española concentró buena parte de sus energías en la CSCE. Para empezar, había sido el primer país que, en medio de las dudas occidentales, había manifestado públicamente de forma clara y decidida, a través de sus memorandos de 1969 y 1970, que aceptaba la oferta del bloque comunista para participar en una Conferencia de Seguridad y que apoyaba la candidatura de Helsinki para que la capital de Finlandia oficiase de anfitriona de la misma. También, a pesar de algunos obstáculos en el camino –como la polémica reunión de López-Bravo con el diplomático belga André Forthomme- el Palacio de Santa Cruz diseñó una inédita e intensa agenda, plasmada en una multitud de reuniones bilaterales que altos funcionarios del Ministerio y el propio titular del departamento mantuvieron con otros ministros y altos cargos diplomáticos de otros países. Y es que, tal y como destaca Javier Rupérez, todas estas conversaciones previas a las Consultas Preparatorias ya fueron de “enorme interés”, en especial si tenemos en cuenta el largo tiempo que la diplomacia española se había visto privada y limitada en sus contactos bilaterales; afirma este autor y protagonista del proceso, que dichos contactos se trataban de “los primeros y beneficiosos efectos colaterales de la CSCE”⁴⁰⁷.

Por otra parte, la “cuestión del Mediterráneo” devino la otra gran “bandera” de España en las rondas bilaterales previas a las Consultas de Helsinki. Este tema fue inicialmente ignorado por el resto de países por razones de diversa consideración, entre ellas porque entraba en una lógica Norte-Sur, en vez de en el enfoque Este-Oeste que se le pretendía dar a la CSCE. Igualmente, Madrid se centró en la defensa de una concertación y “conciencia mediterránea”, para que dicha cooperación hiciese más autónomos a

⁴⁰⁷ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 80.

los países de dicho mar y se adoptase una política alternativa al dominio que las dos superpotencias estaban intentando ejercer en el mismo, sin perjuicio de las alianzas defensivas a las que cada país quisiera pertenecer. De esa forma, se evitaban las acusaciones de “neutralismo” que podían recaer sobre Madrid, pues la política de los últimos años de Castiella todavía levantaba suspicacias en las cancillerías de Occidente, pese a que López-Bravo siempre había calificado de “utópico” el desarme en el Mediterráneo.

El ministro de Asuntos Exteriores, y con él toda la diplomacia española, defendieron principalmente: primero, una mayor cooperación entre los países de dicho mar, para que se oyera su voz en la futura CSCE; segundo, que ante las tensiones latentes en el Mediterráneo –como el conflicto de Oriente Medio o los problemas con Libia-, la concertación podía contribuir a aminorar la zozobra, hecho que también interesaba a España, pues dicha zona era su “frontera meridional”; tercero y último, que en la misma se tratasen los temas de seguridad, con el fin último de evitar que la posible reducción de tensiones en Centroeuropa derivada de las futuras MBFR se viese “compensada” por un aumento de fuerzas en el Mediterráneo. Con estas fórmulas de concertación y conciencia común, y la propuesta de tratar estas cuestiones en la futura Conferencia de Seguridad, aprovechando su tradicional discurso de “país puente” por cuestiones geoestratégicas e históricas, España pretendía adquirir una cierta política “de prestigio” al intentar asumir un rol de centralidad y liderazgo entre los países del *Mare Nostrum* para: reforzar la “tradicional amistad-hispano árabe”, apoyando las reivindicaciones de la ribera sur mediterránea para participar, de alguna u otra manera, en la CSCE; estrechar los lazos con Francia e Italia, dos actores claves de la CEE –con la que quería ampliar sus vínculos- para lograr un completo reconocimiento de Occidente; y experimentar un tímido deshielo con Yugoslavia, país con el que las relaciones eran prácticamente inexistentes.

Por tanto, de estos años de reuniones bilaterales preparatorias del proceso de Helsinki se deducía que el Mediterráneo parecía la “tecla” con la que había dado la diplomacia española para asumir en la próxima CSCE un papel más protagonista del que cabía esperar por su posición en la comunidad internacional. Así pues, todo estaba listo y preparado para que la diplomacia española se embarcase en una de sus más célebres aventuras exteriores en casi treinta años: el 22 de noviembre de 1972 comenzarían las Consultas de Helsinki y España, la España de Franco, estaría allí en pie de igualdad con las dos superpotencias y el resto de Estados europeos para tratar temas europeos y asuntos concernientes a su propia seguridad.

CAPÍTULO III

LAS CONSULTAS DE HELSINKI (NOVIEMBRE DE 1972-JUNIO DE 1973). ESPAÑA, ¿“DELEGACIÓN REVELACIÓN”?

“España en aquel momento no sabía nada del Este, no sabía nada de la gran confrontación Este-Oeste y era la primera ocasión en donde, en pie de absoluta igualdad, estábamos participando en la Conferencia donde se estaban dilucidando temas en los cuales no habíamos participado. Porque no habíamos estado en la [Segunda] guerra [Mundial] y en tantas cosas... Entonces, eso tenía, como luego se puso de relieve, una capacidad, una potencialidad enorme desde el punto de vista de la definición de las relaciones exteriores mundiales, y tuvo también una enorme capacidad para nuestra integración en ese momento. Primero, como participación diplomática; luego, como normalización de nuestra presencia. Y estábamosmos solos, pero bueno, estábamos ahí... Conocimos a todo el mundo, nos relacionamos con todo el mundo, fuimos metiendo cosas...”¹.

El 22 de noviembre de 1972 comenzaban en el Palacio de Congresos “Dipoli” del barrio universitario de Otaniemi las Consultas Previas Multilaterales de Helsinki, conducentes a la preparación de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Y, al contrario de lo que solía ser habitual, España estaba allí. Tras haber sido invitada por el Pacto de Varsovia y por el Gobierno de Finlandia en 1969; y consciente de la oportunidad que se le abría para romper definitivamente su ostracismo internacional por la naturaleza dictatorial del régimen franquista, el Gobierno español había emprendido en los tres últimos años una intensa agenda bilateral para explicar su posición sobre la CSCE. Especialmente activa se había mostrado la diplomacia española en incidir en la importancia de la seguridad en el Mediterráneo, por razones de intereses nacionales, pero también porque, cerradas las puertas de Europa del Este y prácticamente cerradas las de Europa occidental, el *Mare Nostrum* era una de las pocas áreas en las que el Palacio de Santa Cruz podía desenvolver una acción exterior relativamente autónoma y eficaz. También, todo el proceso de participación de España en la Conferencia y en sus reuniones previas había sido organizado en exclusividad por el Ministerio de Asuntos Exteriores: el ministro López-Bravo y, sobre todo, altos funcionarios, acapararon todo el protagonismo.

¹ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

Llegaba el turno de las Consultas Previas de Helsinki, “la hora de la verdad”, y España, al contrario de lo que cabía esperar por su contexto, su situación en la escena internacional, sus recursos materiales y humanos, y su escasa experiencia previa en estos eventos, estuvo más presente que nunca. Gracias a la vistosa e insospechada actuación del embajador en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer², la delegación española jugaría un papel esencial en distintos campos y libraría batallas inesperadas, como analizaremos a lo largo de las próximas páginas. Una de ellas fue la pugna porque el español fuera lengua oficial y de trabajo en las reuniones preparatorias y en la posterior Conferencia de Helsinki. También, presentando propuestas sobre materias que concernían directamente a los intereses de España; y, por último, intentando jugar un papel de actor protagonista en materias en las que estaba llamado a ser un actor secundario, o incluso, un simple espectador.

1. ¿Qué defendería España en las Consultas Previas de Helsinki? La “batalla por Cervantes”: Madrid logra la oficialidad del español en la CSCE.

Con el inicio de las Consultas Previas, España ponía fin a la intensa ronda de contactos bilaterales sobre la CSCE y las MBFR. El Palacio de Santa Cruz hacía balance: se habían organizado reuniones con la casi totalidad de los países interesados, salvo los “microestados” –Liechtenstein, San Marino, Mónaco, etc.-. Con la URSS, dada la no existencia de relaciones diplomáticas formales, el interlocutor habitual había sido su “embajador oficioso” en Madrid y director de la Delegación de la Compañía Marítima del Mar Negro *Sovylot* en España, Serguei Alexander Bomogolov³. A pocos días de que comenzase la reunión multilateral preparatoria, para el Palacio de Santa Cruz era hora de sentar una doctrina definitiva, tanto en materia procedimental como en los puntos del Orden del Día que sirvieran de “guía fundamental” para la delegación que, formada por el embajador Nuño Aguirre de Cárcer y Javier Rupérez, iba a representar a España en las Consultas de Helsinki.

² Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

³ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

En primer lugar, en materia de reglas de procedimiento, España mantendría su principio de que las Consultas Previas no eran una Conferencia y, por ende, se debía evitar dar a las mismas dicha naturaleza. España seguía siendo partidaria del sistema “Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores-Comisiones-Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores” para las tres fases de la CSCE, no apoyando en ese momento ni la tercera fase de jefes de Estado propuesta por el Este, ni las Comisiones temáticas de trabajo en las Consultas Previas que defendía Estados Unidos; su postura, pues, se aproximaba a la de Francia. En las conversaciones bilaterales mantenidas desde 1969, España había defendido que el nivel de titulares de Asuntos Exteriores era “suficientemente alto” para la fase final, pues mantendría a la misma con un rango político “adecuado”, evitando así los “efectos propagandísticos del excesivo dramatismo” que daría a la Conferencia de Seguridad el hecho de que su última reunión fuera una Cumbre, como respaldaba el Este. Luego, el Palacio de Santa Cruz mostraba en documentos internos su preocupación porque hubiera –especialmente entre los países de la OTAN- “ideas preconcebidas” sobre una duración larga o corta de las Consultas de Helsinki. La “serie- dad” que España había mostrado sobre esta Conferencia la hacía demostrar su inquietud, en especial porque, como hemos dicho en anteriores capítulos, la diplomacia hispana estaba ante una ocasión inigualable de participar en el concierto europeo de naciones, y si se alargaban las Consultas y éstas acababan fracasando, se frustraría para el Gobierno español el “sueño de Helsinki” y la consiguiente oportunidad de romper definitivamente el ostracismo internacional. Por tanto, Madrid adoptaba una vía intermedia entre Este y Oeste: defendía que se tomase el tiempo necesario –eso sí, sin interrupciones, como habían manifestado los miembros de la Alianza Atlántica-, para que la Conferencia resultara exitosa y se alcanzase un acuerdo con la definición de los temas “con precisión pero sin entrar en la discusión de fondo”⁴.

España también era partidaria de los siguientes puntos: que el presidente y vicepresidente de la reunión deberían ser finlandeses, por ser éste el país anfitrión; que no debería haber comisiones propiamente dichas sino “grupos de trabajo” de carácter esencialmente extraordinario, y para discutir puntos concretos; y que en cuanto fuera posible y hasta que no adoptara una regla de procedimiento específica, habría que aplicar como normas complementarias procedimentales las de Naciones Unidas. Igualmente, España

⁴ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

rechazaba la edición de actas “minuciosas” y sólo defendía la publicación de minutas que simplemente se encargaran de recoger los acuerdos adoptados y, en su caso, las reservas formales de las delegaciones participantes; algo que, como sabemos, no salió adelante, puesto que se finalmente se acabaron haciendo pequeños resúmenes, en las que simplemente se informaba de las propuestas presentadas y de las decisiones acordadas. También, España apostaba por la “diplomacia secreta” y pedía al resto de participantes evitar filtraciones o comunicaciones a los medios. Por su parte, Exteriores pugnaría –como veremos a continuación- porque el español fuera lengua de trabajo en las Consultas de Helsinki⁵.

Finalmente, en temas procedimentales la delegación española también apostaría en las Consultas por la unanimidad para la adopción de cuestiones fundamentales; respecto a temas más secundarios, su posición era más “flexible”, dependiendo de lo que se acordase, pero marcaba claramente que no veía con malos ojos o la adopción por una mayoría cualificada de dos tercios o por mayoría absoluta –el sistema que prefería España-. Finalmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores español llamaba a una convocatoria “sin dilaciones” y a pesar de que consideraba “aceptable” la elección de Helsinki como sede, seguiría en este punto la opinión de la mayoría⁶; una postura que nos retrotrae al memorándum de 1970, y que era relativamente distante –y por razones desconocidas- del apoyo incondicional que desde hacía un par de años los diplomáticos españoles venían prestando a la nominación de la capital de Finlandia como sede de la CSCE.

Pasando al análisis concreto del Orden del Día puesto encima de la mesa, el Ministerio de Asuntos Exteriores español condicionaba al resultado de los debates en las Consultas su postura definitiva sobre si los “principios que debían regir las relaciones paneuropeas” debían plasmarse en forma de tratado o declaración. Sí tenía más clara su posición sobre el contenido. Así, el Palacio de Santa Cruz consideraba que al hablar de la no intervención en asuntos internos y la renuncia al uso de la fuerza o amenaza de la fuerza o amenaza por la fuerza, debería propugnarse la inclusión de una excepción que se refiriera a “todas sus formas directas o indirectas”, esto es, a la subversión. También, se consideraba que en la misma se debería discutir sobre las injerencias a través de las emisiones como Radio España Independiente; ello, aún siendo conscientes de la posi-

⁵ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

⁶ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

ción completamente diferente del resto de Occidente, pues los países de la OTAN pedirían, por el contrario, la supresión de las interferencias contra emisoras como *Radio Free Europe* o *The Voice of America*⁷.

Para los principios generales sobre aspectos militares de la seguridad, Exteriores seguía incondicionalmente las recomendaciones del Alto Estado Mayor. España, a pesar de haberse opuesto desde el principio al *linkage* CSCE-MBFR -esto es, que el inicio de las segundas fuera condición *sine qua non* para el comienzo de la Conferencia de Seguridad-, una vez que la reunión de Helsinki iba a comenzar, mostraba interés en dichas conversaciones sobre la reducción de fuerzas, porque consideraba que podían afectar a su seguridad nacional; y dado que no era un país centroeuropeo -zona a la que en un principio iban a estar dirigidas-, la única forma de participar de forma directa o indirecta en las mismas era a través de su relación con la CSCE. ¿De qué forma pensaba demandarlo la diplomacia española? La idea era hacer una relación de base entre la Conferencia y las MBFR, aludiendo al deseo de Madrid de que la CSCE hiciera alguna forma de recomendación para que las partes interesadas llegasen a negociaciones técnicas más concretas sobre la reducción mutua y equilibrada de las fuerzas; así, la reunión de Helsinki podría recabar el impulso de las negociaciones posteriores sobre estos temas.

¿Y por qué estaba España preocupada por la seguridad y las conversaciones MBFR? Porque podían afectar al que era, sin duda, su principal escenario geopolítico en la CSCE: el Mediterráneo. Para comenzar, Exteriores consideraba oportuno, en las Consultas, destacar que el ámbito de la seguridad se aplicase al *Mare Nostrum*. En segundo lugar, España debía defender desde el principio de que la Conferencia tenía que tomar en consideración el tema de la seguridad en esta zona. Así, el Palacio de Santa Cruz iba a dar instrucciones a su delegación en Helsinki para que se celebrasen consultas con los países mediterráneos -al estilo de las que habían realizado altos funcionarios y el propio ministro a naciones ribereñas- para conocer su punto de vista; además, ordenaría a sus diplomáticos que en el discurso inicial hubiera referencias “muy explícitas” al interés por este problema, insistiéndose en que se considere el Mediterráneo como “ámbito de

⁷ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

la Conferencia al que deberían alcanzar las resoluciones de la Conferencia, o al menos determinadas medidas concretas de seguridad en cuanto eso sea posible”⁸.

Enlazando con ello, la diplomacia española estaba muy interesada en influir sobre la participación o no de los países árabes en las Consultas de Helsinki y en la posterior Conferencia. Santa Cruz estaba a la espera de las posiciones concretas de los países árabes sobre sus intereses a este respecto, a la luz de la negativa generalizada de Occidente a que acudiesen a la CSCE, ora con el estatus de “participantes de pleno derecho”, ora con el de “país observador”. Se proponía incluir en el primer discurso de la delegación española una referencia a la necesidad de buscar una fórmula de participación o información a países de la ribera sur mediterránea, que habían expresado interés en la Conferencia; porque Europa, no se cansaba de afirmar Exteriores, no podía ignorar el interés de dichos países. La solución de desbloqueo que proponía España era posibilitar que los Estados interesados recibieran información de todo el proceso y de la Conferencia propiamente dicha, y que la delegación hispana quedase incluida en la comisión o grupo encargada de desempeñar la doble misión de “portavoz y mensajero”. España sí coincidía con el resto de países en rechazar que en la CSCE se tratase el problema de Oriente Medio, contemplando como única excepción que se hiciera alguna “declaración platónica” (sic) sobre el tema⁹.

España, por otra parte, llegaba a las Consultas alineándose con la URSS respecto a la cuestión de la constitución de un organismo permanente, que no debía ser rechazado *a priori*; porque si la CSCE ofrecía “resultados tangibles”, este nuevo aparato burocrático podría ser útil para, por ejemplo, organizar posibles nuevas Conferencias. En cualquier caso, Madrid, pese a haber expuesto reiteradamente su punto de vista favorable, se reservaba su opinión para las Consultas y prefería esperar. Pasando específicamente a puntos concretos del Orden del Día, la diplomacia española consideraba “muy peligrosa” la formulación presentada por la URSS –y que Madrid conoció vía Bomogolov– para consagrar el reconocimiento de fronteras; en especial porque el término “las fronteras existentes de los Estados europeos” podía ser perjudicial de cara al litigio sobre Gibraltar con el Reino Unido. Luego, España mostraba sus reservas hacia la solución pacífica de conflictos planteada por Suiza, apoyada por Occidente y rechazada por el Este;

⁸ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

⁹ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

Exteriores transmitiría al resto de países de la CSCE que la “ambiciosa” debía adecuarse a objetivos “mucho más limitados”¹⁰.

Respecto a la cooperación cultural, España no se alineaba con el bloque occidental. Tal y como habían transmitido sus diplomáticos en las reuniones bilaterales previas, el Palacio de Santa Cruz consideraba, principalmente, que había que evitar formulaciones de principios que fueran “inaceptables” para alguna de las partes. Por ejemplo, llevar “hasta las últimas consecuencias” el principio de libre circulación que propugnaban los países de la OTAN, del que sólo recelaba Estados Unidos –por temor a que se cuestionara el equilibrio bipolar tejido por Kissinger¹¹- y del que abiertamente disentía Portugal –por razones no excesivamente difíciles de sospechar- forzaría a los países de Europa centro-oriental “a cerrar filas” con la URSS; y con ello, “difícilmente podía cumplirse” el anhelado deseo de conseguir romper la unidad en el Pacto de Varsovia. España, que también se oponía al principio de libertad de circulación –la naturaleza autoritaria del régimen no es ajena a esta postura- defendía que las relaciones culturales debían servir, principalmente, como vehículo que contribuyera al acercamiento de todos los pueblos de Europa, suprimiendo de forma progresiva las barreras que obstaculizaran dicho proceso; perspectiva que, se resaltaba en Santa Cruz, había sido bien acogido por los países del Este, por ser una posición “realista”, así como por Suiza, y dos países de la OTAN –Reino Unido y Estados Unidos-, al tratarse de un enfoque que podía contribuir al acuerdo¹². Sin embargo, el establecimiento de una “tercera cesta” que recogiese los temas concernientes a los contactos humanos, la información, la educación y la cultura era un punto completamente innegociable para la OTAN y los países neutrales: Occidente se comprometía a no romper el equilibrio territorial en Europa, pero advertía que si acudía a esta Conferencia era para que, si se daba una distensión más allá del “telón de acero”, éste se volviese “menos grueso y más transparente”¹³.

También, en materia de cooperación económica, pese al desconcierto encontrado por las distintas delegaciones españolas en sus reuniones bilaterales, la orden del Minis-

¹⁰ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹¹ RICHMOND, Yale: *Practising Public Diplomacy: A Cold War Odyssey*, Oxford-Nueva York, Berg-hahn Books, 2008, pp. 154-155.

¹² “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹³ ANDRÉANI, Jacques: *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, París, Odile Jacob, 2005, pp. 46-50.

terio de Asuntos Exteriores ante la no pertenencia al Mercado Común era tajante: “contemplar esta cuestión con criterios amplios y despegados, no obstaculizando cuanto pudiera ir en la línea de la promoción y facilidad de los intercambios comerciales en el ámbito europeo”. Finalmente, España estaría atenta a la cooperación científico-tecnológica y medioambiental, pero su intención principal era despolitizar estos temas para así poder obtener beneficios¹⁴.

Por su parte, la Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores animaba a la delegación española en Helsinki a sumarse al debate que, sobre Medio Ambiente, se preveía iba a tener lugar en la CSCE. España, pese a la escasez de posibilidades técnicas y financieras de acción internacional, había seguido hasta el momento una línea de “abierta colaboración” con todas estas actuaciones a nivel mundial y, en el plano regional había comenzado una política medioambiental propia en el ámbito mediterráneo a través de iniciativas como el Congreso de Ecología y Turismo; el Estudio Piloto de la OCDE, coordinado por el Gobierno español; y, sobre todo, la constitución de la CIMA -Comisión Interministerial de Medio Ambiente-, que implicaba a departamentos como Sanidad, Obras Públicas, Industria, Vivienda, Agricultura, etc., lo que demostraba la “inquietud” por la definición de una política española en materia de cooperación internacional medioambiental. Dados los últimos acontecimientos ocurridos en los procesos de deliberaciones medioambientales a nivel mundial, el Palacio de Santa Cruz se mostraba convencido que el centro de gravedad de la acción internacional para la defensa del Medio Ambiente se desplazaría al plano regional, lo cual ofrecía a España un tema de acción internacional “bastante explotable”, en la línea de lo que ya se está intentando hacer en el área mediterránea. Así, trasladando estas consideraciones a la CSCE, el Medio Ambiente, que por el interés mostrado por occidentales y socialistas podía devenir en cuestión a tratar y con grupo propio, podría ser un tema de “participación activa” por parte de España. Eso sí, se recomendaba a la delegación española –cosa, como mínimo, sorprendente- que no debía tomar la iniciativa de defender la inclusión de la “cooperación ecológica”, sino esperar, “sumarse al apo-

¹⁴ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

yo” que tal inclusión pudiera recibir si el mismo era generalizado; y, llegado el caso, presentar iniciativas¹⁵.

Por último, Madrid libró una particular “batalla por Cervantes”, esto es, pugné por lograr para el español la consideración de lengua oficial y de trabajo en las sesiones no sólo de las Consultas sino también de la futura CSCE. Por cuestiones geopolíticas y prácticas, sólo estaban previstas tres lenguas oficiales y de trabajo en la CSCE: el inglés, el francés y el ruso. El inglés era la lengua de una de las dos superpotencias y de, al menos, otros dos países participantes –Reino Unido e Irlanda-, e, igualmente, tenía un gran peso en el bloque occidental; el ruso era el idioma de la otra gran superpotencia –la URSS- y *lingua franca* del bloque comunista europeo; y el francés era la lengua tradicionalmente empleada en el campo de la diplomacia. Pero, una vez más, la cuestión alemana no escapó a los problemas previos a la Conferencia, en este caso de tipo procedimental. A inicios de 1972, el Gobierno de Alemania Occidental transmitió a sus aliados que si ellos tenían que hablar en inglés, los representantes de la República Democrática Alemana lo harían en ruso; de esa forma, se realzaría la percepción de irreparable división del país, contra el interés de Bonn de destacar la unidad de la nación germana, sólo coyunturalmente disgregada en dos Estados¹⁶. Pese a las iniciales reticencias de Finlandia¹⁷, al final Este, Oeste y el país anfitrión aceptaron que el alemán fuera lengua oficial y de trabajo en la CSCE¹⁸.

Hasta ese momento, España sólo había planteado tímidamente, y en conversaciones con diplomáticos finlandeses, la cuestión de demandar la oficialidad de su idioma¹⁹. ¿Cuándo giró su posición y libró su primera gran “batalla procedimental” en el proceso de Helsinki? Cuando el Gobierno de Italia insistió en la inclusión de la lengua de Dante en la CSCE, argumentando que era una de las más importantes del continente, se habla-

¹⁵ “Nota informativa 2/130 para el Director General de Cooperación Técnica Internacional sobre la reunión preparatoria de Helsinki - Conferencia Europea de Seguridad, tema Medio Ambiente. Madrid, 22 de noviembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

¹⁶ « Note de la Sous-Direction d’Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères) sur des langues de travail à la CSCE. Paris, le 18 janvier 1972 », Archive du Ministère Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), Série Direction d’Europe-CSCE, vol. 099SUP1; « Télégramme no. 1459/60, de Sauvagnargues, sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : question des langues. Bonn, le 6 mars 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923.

¹⁷ « Télégramme no. 1951/52, de Morizet, sur l’adoption de l’allemand comme langue officielle de la Conférence. Bonn, le 27 mars 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2923.

¹⁸ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, p. 83.

¹⁹ “Nota informativa 59/72 de la Subdirección General de Europa Oriental sobre la visita a Helsinki del director general de Política Exterior, Sr. Porrero, acompañado por el subdirector general de Europa Oriental, Sr. De la Morena, para tratar de la preparación multilateral de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. 11 de abril de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

ba en tres países participantes y tenía el estatus de idioma oficial en la CEE²⁰; el “requisito” planteado los transalpinos para que una lengua fuera oficial en la CSCE se basó en que la hablasen, al menos, cincuenta millones de personas en Europa²¹ –lo que dejaba fuera al español-.

Una delegación del *Palazzo della Farnesina*, en visita oficial a Finlandia antes del inicio de las Consultas, había propuesto a las autoridades finlandesas que el italiano fuera considerado “lengua de trabajo” en la CSCE; los anfitriones se opusieron inicialmente a este extremo por las dificultades técnicas que ello implicaría pero dijeron que estarían dispuestos a considerar la proposición sólo si se forjaba un “consenso numérico significativo” en torno a dicha propuesta. Altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés mostraron su sorpresa al embajador español, Nuño Aguirre de Cárcer, calificando de “exagerada y fuera de lugar” la proposición de Roma; e incluso argumentaron que el español sí tenía más razones de peso para ser incluido: “si los italianos alegaron cincuenta millones de razones, ustedes podrían alegar más de doscientas”, en alusión al número de hispanohablantes en el mundo, incluida Hispanoamérica²².

Javier Rupérez destaca que el Palacio de Santa Cruz se movió en este tema por el “no hay cinco sin seis”: la persistencia italiana determinó la actitud española; la candidatura por la lengua de Cervantes tenía, según este autor, fuertes puntos de apoyo, dado que si bien en el continente europeo dicho idioma sólo se hablaba en España, tenía carácter oficial en Naciones Unidas y, por ende, atesoraba una “dimensión universal”²³. Una categoría que ya se habían encargado de recordar los diplomáticos españoles en giras previas, aduciendo que la CSCE tenía interés para toda la comunidad internacional y, por ende, afectaba a áreas como Hispanoamérica, región donde la lengua principal era el español, y a la que también le concernían las cuestiones correspondientes a la seguri-

²⁰ « Note de la Sous-Direction d'Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères) sur l'italien, langue officielle de la CSCE. Paris, le 6 juin 1972 », AMAE-F, Série Direction d'Europe-CSCE, vol. 099SUP1; « Note de la Sous-direction d'Europe Orientale. Paris, le 12 juillet 1972 », « Télégramme no. 1320/28, de Rose, sur les règles de procédure pour la phase préparatoire de la CSCE. Repan-Bruxelles, le 12 juillet 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2924.

²¹ « Note de la Sous-Direction d'Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères) sur l'allemand, langue officielle de la CSCE. Paris, le 19 juin 1972 », AMAE-F, Série Direction d'Europe-CSCE, vol. 099SUP1.

²² “Despacho 274 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 28 de septiembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²³ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 84.

dad en Europa, por los tintes de universalidad que se le pretendía otorgar a la Conferencia de Helsinki.

Aguirre de Cárcer comunicó al Palacio de Santa Cruz que los finlandeses ya no se oponían de forma tajante, y más después de la pretensión italiana, a que el español fuera lengua de trabajo en la Conferencia²⁴. Por ende, Madrid decidió entonces pasar al ataque. Al igual que había hecho Italia²⁵, Exteriores ordenó a sus Embajadas tantear al resto de Gobiernos para buscar su apoyo de cara a la declaración del español como lengua oficial y de trabajo de la CSCE. El embajador en Londres, Jaime de Piniés, rememorando los inicios de las conversaciones bilaterales españolas con la delegación soviética en Naciones Unidas, cuando representaba España ante dicho organismo multilateral, sugirió al Ministerio de Asuntos Exteriores que había que granjearse el apoyo del Este y “recordarle” al bloque comunista que Madrid había sido desde el inicio un fiel apoyo al proyecto de Conferencia²⁶.

Las escasas fuentes disponibles sobre reuniones de embajadores o representantes de España indican que hubo un apoyo prácticamente unánime, tal y como transmitieron, por ejemplo, el encargado de negocios de la Embajada de España en Estocolmo, Ramón Ortí²⁷; el jefe de la Representación Consular y Comercial de España en Budapest, Carlos Gámir²⁸; y el embajador español en Lisboa, José A. Giménez-Arnau²⁹. Igualmente, ya iniciadas las Consultas, el *Auswärtiges Amt* envió una nota verbal –a través de la Embajada de España en Bonn– al Palacio de Santa Cruz sobre este tema; en dicho do-

²⁴ “Despacho 274 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 28 de septiembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²⁵ « Note de la Sous-Direction d’Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères). Paris, le 12 juillet 1972 », « Télégramme no. 661, de Le Gourrierc, sur la CSCE: langues de travail. Sofia, le 10 octobre 1972 », AMAE-F, Série Direction d’Europe-CSCE, vol. 099SUP1.

²⁶ “Carta del embajador de España en Londres, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 30 de octubre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²⁷ “Despacho 581 (P.O.) del encargado de negocios de la Embajada de España en Estocolmo, Ramón Ortí, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre los idiomas de la Conferencia de Seguridad. 16 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²⁸ “Despacho 339 del jefe de la Representación Consular y Comercial de España en Budapest, Carlos Gámir, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la propuesta del español como idioma oficial o de trabajo de la CESC. 20 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

²⁹ “Despacho 1087 del embajador de España en Budapest, José A. Giménez-Arnau, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el apoyo portugués para la inclusión del español como idioma oficial en la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación de Helsinki. 22 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

cumento se señalaba que, en contrapartida al apoyo que Madrid había prestado a la oficialidad del alemán en la CSCE, y entendiendo que en la Conferencia se mantendrían la categoría de lengua oficial y de trabajo a los seis idiomas empleados en las reuniones preparatorias, el Gobierno germano-occidental apoyaría, “en razón a su importancia universal”, que para la lengua española –al igual que para el italiano– se adoptase “una solución como la que se ha acordado ya en el marco de las conversaciones preparatorias multilaterales de Helsinki”³⁰. También la Embajada de España en París hizo las mismas gestiones ante el *Quai d’Orsay*, con el objetivo de obtener el apoyo de la diplomacia francesa para la candidatura del idioma español³¹³².

No nos han llegado muchos más testimonios de las gestiones que el Gobierno de Madrid realizó para que la lengua española fuera oficial en la Conferencia. Sí sabemos que la Agencia EFE distribuyó un teletipo el 14 de noviembre de 1972, para su difusión en todos los medios de comunicación, y en el que se informaba que España propondría “formalmente” el uso del idioma español como lengua oficial y de trabajo en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. El teletipo apuntalaba: “Aunque en un principio se estipuló que los cuatro idiomas oficiales de la Conferencia sean el francés, inglés, alemán y ruso, fuentes diplomáticas informaron ayer que España intenta que sea aceptado también el castellano como idioma oficial”³³, ignorando las presiones de Italia para que la lengua de Dante tuviera el mismo estatuto, cuando en realidad había sido el detonante para que el Gobierno español moviera ficha en la “batalla por la lengua”. Desconocemos el desarrollo de negociaciones al respecto con el Gobierno finlandés pero en un documento interno de la “célula CSCE” de Santa Cruz se afirmaba que si hubiera algún problema técnico o financiero de última hora, España se comprometía a correr con los gastos de traducción simultánea oral y prestaría su asistencia para la traducción de los documentos en los que se recogieran los acuerdos adoptados³⁴.

³⁰ “Despacho 832 del embajador de España en Bonn, Javier Conde, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el español en la CESC (sic). 13 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

³¹ « Note 360 de la Sous-direction d’Europe Méridionale (Ministère des Affaires Étrangères). Sujet: Démarche espagnole: reconnaissance de l’espagnol comme langue de travail. Paris, le 8 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

³² « Nota verbal de la Embajada de España en Francia. París, 6 de noviembre 1972 », AMAE-F, Série Direction d’Europe-CSCE, vol. 099SUP1.

³³ ABC, 15 de noviembre de 1972, p. 38.

³⁴ “Nota 136/72 de la Dirección de Europa Oriental para el Sr. Subsecretario. 17 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

Fuera como fuese, ese mismo día, Matti Tuovinen, alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés encargado de las cuestiones logísticas de las Consultas, confirmaba a la Embajada francesa en Helsinki que, aunque sólo había consenso en torno a la utilización de inglés, francés y ruso, su Gobierno ya había tomado todas las “disposiciones necesarias” para que alemán, italiano y español también fueran empleados en las Consultas Preliminares si finalmente dicha decisión era adoptada³⁵. Era la comunicación *de facto* por parte del país anfitrión de que la lengua de Cervantes podía estar presente en Helsinki. La adopción definitiva del español como lengua oficial y de trabajo se dio ya una vez iniciadas las Consultas Previas, con la consiguiente aprobación de las normas de procedimiento.

2. Comienzan las Consultas Previas de Helsinki. Habla Nuño Aguirre de Cárcer, habla España (noviembre-diciembre de 1972).

Una vez que la OTAN ya había dado su consentimiento a la apertura de las Consultas Previas, el 9 de noviembre el Gobierno de Finlandia puso entonces en marcha la maquinaria burocrática que ya llevaba tiempo preparando. Ese día, Helsinki cursó invitaciones a los treinta países europeos –incluida la URSS–, y a Estados Unidos y Canadá como naciones extraeuropeas, para participar en unas consultas “acerca de la cuestión de la Conferencia sobre la seguridad y la Cooperación en Europa”, que arrancarían en la capital del país el 22 de noviembre de 1972, a nivel de jefes de misión acreditados ante el Ejecutivo finlandés:

“Las consultas bilaterales que el Ministerio finlandés de Asuntos Exteriores ha llevado a cabo hasta ahora han llevado al Gobierno de Finlandia a concluir que los puntos de vista expuestos en su Memorándum de 24 de noviembre de 1970, han ganado apoyos y que hay, en gran medida, comprensión hacia la conveniencia de celebrar las propuestas conversaciones preparatorias multilaterales sobre cuestiones de seguridad y cooperación en Europa.

A la vista de ello, el Gobierno de Finlandia sugiere que los Jefes de Misión acreditados en Helsinki de todos los gobiernos responsables de la seguridad europea participen en

³⁵ « Télégramme no. 395, de Le Paudert, sur la CSCE et les langues de travail. Helsinki, le 14 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

las Consultas Multilaterales, que comenzarán en Helsinki a las 15:00 horas del 22 de noviembre de 1972. El Gobierno finlandés agradecería que se remitiera al Ministerio de Asuntos Exteriores lo antes posible la información relativa a los nombres y las funciones de todos los funcionarios que asistirán a estas Consultas”³⁶.

España anticipó, desde el primer momento, su participación en las Consultas convocadas por el Gobierno de Finlandia, al igual que había anunciado su adhesión a la propuesta del Pacto de Varsovia en 1969; fue tan decidida la voluntad de participación por parte de Madrid, que el Gobierno español fue el primero en dar una respuesta positiva a la invitación finlandesa, apenas dos días después de que el documento que llegase al Palacio de Santa Cruz³⁷, incluso antes de que contestaran los países de la OTAN y el Pacto de Varsovia³⁸. Mónaco, Albania –por su cercanía a la China de Mao- y Andorra –por su estatus político indefinido en ese momento-, fueron los únicos en no acudir al llamamiento de Helsinki.

El día previo a la inauguración de las Consultas de Helsinki, Fernando Rodríguez-Porrero, director general de Política Exterior, fue entrevistado por el programa “Directísimo” de Radio Nacional de España. Se trataba de las primeras declaraciones a un medio de comunicación del hombre que, desde la sombra, había estado coordinando todo el proceso de preparación previa en el Palacio de Santa Cruz. El alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores señaló que el Gobierno español había acogido con un “interés especial” desde sus inicios el proyecto de convocatoria de una Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación, por entender que podía contribuir de una manera “eficaz” a la distensión en el Viejo Continente y, en general, a la paz mundial. Así, recordó que la “incesante tarea” que desde 1969 había realizado el Gobierno español a través de multitud de contactos bilaterales, lo que le había permitido alcanzar una “visión global” sobre la problemática de la CSCE y llegar a la conclusión de que había una

³⁶ «Télégramme no. 388, de Le Paudert, sur la CSCE-Invitation du Gouvernement finlandais (Aide-Mémoire). Helsinki, le 10 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

³⁷ ABC (edición de Andalucía), 12 de noviembre de 1972, p. 12; *La Vanguardia*, 12 de noviembre de 1972, p. 15; RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 83.

³⁸ “Despacho 1050 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Asunto: el Consejo de la OTAN da su conformidad a la Conferencia de Helsinki. 15 de noviembre de 1972”, “Despacho 1057 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo sobre las prohibiciones para la apertura de conversaciones en Helsinki. 15 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

tendencia generalizada a buscar “una mayor distensión y cooperación en Europa”, iniciativa a la que Santa Cruz había prestado su contribución y su apoyo “más decidido”³⁹.

Rodríguez-Porrero insistió en que había un punto de especial interés para España en dicha Conferencia, esto es, la consideración de la seguridad europea “como un todo”: “hemos insistido por ello en que la disminución de la tensión en Europa central no debe ir acompañada de un incremento de la misma en la periferia”. Así, para España, el Mediterráneo y su seguridad eran un elemento “esencial”: “No concebimos la seguridad europea sin la seguridad en el Mediterráneo ni ésta sin una consideración de la misma de sus fórmulas viables por todos sus ribereños”. En ese sentido había trabajado el Ministerio de Asuntos Exteriores en los contactos preliminares y en esa línea continuaría en las Consultas; en las mismas se defendería también nuestro deseo de que los intereses de los países árabes ribereños del Mediterráneo, como tales ribereños, fueran tenidos en cuenta en Helsinki⁴⁰.

Finalmente, el director general de Política Exterior y uno de los principales “cerebros” de la operación de participación española en la CSCE, consideraba que la primera fase multilateral y preparatoria que estaba a punto de comenzar en Helsinki debía tener como objetivo esencial “verificar los puntos de coincidencia o aproximación entre los Estados”, es decir, la viabilidad de la Conferencia. Pese a que no negaba que surgieran dificultades, el diplomático español se mostraba optimista, porque había que intentar “una nueva formulación del orden, la seguridad y la cooperación europeas” y a ello España estaba dispuesta a contribuir “con entusiasmo y con esperanza”. Por último, Rodríguez-Porrero se congratuló que en las Consultas de Helsinki el español iba a ocupar el lugar “que le corresponde junto a las demás lenguas de trabajo europeas”, y que ello se había conseguido “con razones poderosas y evidentes”⁴¹.

Los medios de comunicación dieron una gran cobertura al inicio de las Consultas Multilaterales Preparatorias de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

³⁹ “Declaraciones del Director General de Política Exterior, Sr. Rodríguez-Porrero, para el programa *Directísimo* de Radio Nacional de España el día 21 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

⁴⁰ “Declaraciones del Director General de Política Exterior, Sr. Rodríguez-Porrero, para el programa *Directísimo* de Radio Nacional de España el día 21 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

⁴¹ “Declaraciones del Director General de Política Exterior, Sr. Rodríguez-Porrero, para el programa *Directísimo* de Radio Nacional de España el día 21 de noviembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

Los diarios *ABC* y *La Vanguardia* abrieron sus portadas con la reunión que iba a comenzar ese día. El diario monárquico, en páginas interiores, titulaba: “Comienzan las Consultas Multilaterales de la conferencia Europea de Seguridad”, asegurando que su “principal misión” era establecer un orden del día para los debates definitivos, alertando del riesgo de que las discusiones se convirtieran en un diálogo entre bloques⁴²; no hubo ese día alusiones a la participación española, sobre la que ya había informado el día que llegaban los miembros de la delegación encabezada por Nuño Aguirre de Cárcer⁴³. Por su parte, la principal cabecera de Barcelona recogía unas declaraciones exclusivas del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, con ocasión del inicio de las Consultas de Helsinki. El jefe de la diplomacia española señalaba que la celebración de la CSCE podía ser un “paso señalado en la evolución de las relaciones internacionales a partir de la última conflagración mundial” y debía ser la multiplicación del diálogo, en un ambiente de distensión, “materializado por auténticas negociaciones multilaterales en torno a la problemática conflictiva de nuestro continente”. López-Bravo señalaba que consideraba “preciso” encontrar “fórmulas de convivencia, en un marco de cooperación europea, y con un espíritu sinceramente constructivo, conjugado con las realidades históricas imperantes y los distintos intereses nacionales”. Así, en la Conferencia debían estar representados, “sin discriminación, todos los países participantes, abstracción hecha de regiones o de bloques”. En lo que se refiere a España, el ministro señaló que, desde los primeros momentos en que se suscitó la cuestión de la Conferencia, su Gobierno había tenido “plena conciencia” de su importancia como elemento positivo para la afirmación de la paz mundial, “siempre que se cumplan las condiciones que he apuntado antes, precedidas de una cuidadosa labor preparatoria”. De nuevo, dio gran importancia al *Mare Nostrum* y afirmó: “Compartimos con varios países mediterráneos el criterio de que la seguridad de esta área debe considerarse como parte esencial de la seguridad europea. Estimamos que no debe limitarse la misma a los puntos neurálgicos de tensión del centro de Europa, sino abarcar todas las zonas estratégicamente caracterizadas de nuestro continente”. El jefe de la diplomacia española advertía del “peligro” de que la CSCE derivase en un “masivo ejercicio propagandístico”, que inutilizase las “buenas intenciones” de países como España, que procuraría que esto “no fuera así”;

⁴² *ABC*, 22 de noviembre de 1972, pp. 31-32.

⁴³ “España, en la Conferencia Europea de Seguridad. Se han mantenido contactos previos con dieciséis países, incluidos los del bloque socialista”, *ABC*, 18 de noviembre de 1972, p. 39.

porque para el Gobierno de Madrid, la Conferencia era un “importante foro de discusión de asuntos de gran trascendencia”⁴⁴.

La tarde del 22 de noviembre de 1972, Ahti Karjalainen, ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia, declaró abiertas las Consultas Multilaterales de Helsinki que, a nivel de jefes de misión diplomática, reunirían en los próximos meses a representantes de treinta y cuatro países para intentar ponerse de acuerdo para la celebración de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. El jefe de la diplomacia finlandesa calificó de “histórica” dicha cita y afirmó en su discurso que estas Consultas sólo habían sido posibles gracias a los “profundos cambios sin precedentes” en fechas recientes en el campo de las relaciones internacionales como los acuerdos SALT, los Tratados de la República Federal de Alemania con la RDA y otros países del bloque socialista, y el Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín. Karjalainen declaró su creencia en que el proceso de distensión se vería “incrementado”, hasta llegar a crear condiciones bajo las cuales “todos los países podrán vivir en paz y seguridad, sin interferencias de otros en sus asuntos internos, hasta crear unas relaciones con base permanente y mutua confianza a pesar de las diferencias ideológicas y estructurales”. Finalmente, el ministro de Asuntos Exteriores finlandés mostró su deseo de que las reuniones multilaterales preparatorias que comenzaban en ese momento en la ciudad helsinguina pudieran añadir “resultados útiles” a los logrados con aquellos acuerdos, y recomendó a las delegaciones presentes en las Consultas “paciencia, sapiencia y espíritu de colaboración y de compromiso”⁴⁵. A continuación, se eligió por unanimidad como presidente de las Consultas Previas de Helsinki al diplomático finlandés Richard Tötterman; éste, recién elegido, tomó la palabra y se dirigió a todos los presentes para recordarles que “estamos embarcados en un esfuerzo completamente nuevo y, por lo tanto, tenemos que actuar con cuidado y precaución a fin de encontrar soluciones constructivas, que sean aceptables para todos”⁴⁶. El reto no era menor; como destaca Jorge Fuentes, la significación de esta etapa era “fundamental”, pues los Estados participantes llegaban al Centro “Dipoli” de Otaniemi con las manos “casi vacías” y debían salir de aquel barrio universitario de la capital finlandesa con todo el programa acordado para la celebración de la futura CSCE⁴⁷.

⁴⁴ ABC, 23 de noviembre de 1972, p. 39; *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 1972, p. 1. La crónica es idéntica en ambos medios pues la realizó Ramón Garriga-Marqués, corresponsal *freelance* que ambos periódicos tenían en la capital de Finlandia para seguir las Consultas.

⁴⁵ ABC, 23 de noviembre de 1972, p. 39; *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 1972, p. 5.

⁴⁶ ABC, 23 de noviembre de 1972, p. 39; *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 1972, p. 1.

⁴⁷ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, pp. 52-53.

Las primeras sesiones de las Consultas fueron prácticamente monográficas y se dedicaron a acordar cuestiones de eminente orden práctico, como la elección de Joel Pekuri como secretario de las Consultas y “mano derecha” del presidente Tötterman⁴⁸; o el orden alfabético de los nombres de los países en francés - que situó a España entre las delegaciones de Dinamarca y de la anfitriona Finlandia-, de forma anecdótica, suponía poner juntas a las dos Alemanias y que al utilizar el francés, Estados Unidos evitase a la URSS y Yugoslavia, situándose en la mesa justo después de la RFA y de la RDA al aparecer como “*Amérique, États-Unis d’*”,⁴⁹. También se acordó que las decisiones se adoptasen por consenso, salvo que un país obstaculizase sistemáticamente los acuerdos; entonces, se podría aprobar un acuerdo sin el consentimiento de esa delegación, para que no ejerciera continuamente el derecho de veto –cosa que estuvo a punto de pasar con Malta en más de una ocasión-⁵⁰. También en los primeros días se estableció oficialmente el nivel de los jefes de las delegaciones en los jefes de misión o embajadores en Helsinki de los respectivos países, y se aprobaron definitivamente los seis idiomas de trabajo: inglés, francés, ruso, alemán, italiano y español⁵¹.

¿Y qué era de España? Para empezar, el embajador Nuño Aguirre de Cárcer no sólo informaba puntualmente a Madrid de sus oficios en las reuniones –aunque éstos tardasen en llegar casi quince días al despacho del ministro⁵²-, sino que también parecía realizar una “marcada” actividad en los contactos “de pasillo” desarrollados fuera del “salón de embajadores” de las Consultas de Helsinki⁵³ –algo habitual en la reunión⁵⁴–; un activo *networking* que se materializaba luego en la gran cantidad de invitados que acudían a las reuniones y almuerzos oficiales ofrecidos por el jefe de la delegación es-

⁴⁸ « Télégramme no. 615-624, d’André, sur les Préliminaires CSCE: bilan de la première semaine de débats. Helsinki, le 29 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925; ABC, 24 de noviembre de 1972, p. 31; *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1972, p. 19.

⁴⁹ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, op. cit., p. 53.

⁵⁰ « Télégramme no. 615-624, d’André, sur les Préliminaires CSCE: bilan de la première semaine de débats. Helsinki, le 29 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925; ABC, 24 de noviembre de 1972, p. 31; *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1972, p. 19.

⁵¹ “CESC/HC/3: Statement by the Chairman on Procedural Arrangements. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 24 November 1972”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

⁵² Entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 27 de mayo de 2009.

⁵³ *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1972, p. 24.

⁵⁴ Como señala Alain Pierret, miembro de la delegación francesa en las Consultas, “preparadas en grupos de afinidades análogas o vecindad como en las instancias “onusianas” (sic), las negociaciones multilaterales se desarrollaban [en Helsinki] más en conciliábulos discretos que en la sala de conferencias”. Vid. PIERRET, Alain: *De la case africaine à la villa romaine. Un demi-siècle au service de l’État*, Paris, L’Harmattan, 2010, p. 141.

pañola⁵⁵. Al mismo tiempo, Aguirre de Cárcer tardó poco en acaparar protagonismo y en tomar la palabra⁵⁶. Como alternativa a una propuesta procedimental de Rumanía del día anterior respecto a la información sobre la CSCE⁵⁷, y ante el unánime rechazo a que hubiera actas detalladas –por no tratarse de un Congreso y ni siquiera todavía de una Conferencia como la que vendría después, sino de una reunión preparatoria entre embajadores- y teniendo en cuenta el aislamiento de los periodistas en la zona de prensa, el diplomático español propuso una “tercera vía”: publicar boletines informativos o notas de prensa para comunicar a los medios los acuerdos concretos que se adoptasen sobre cualquier cuestión; fue aprobada por unanimidad. Sin ir más lejos, de dicha propuesta resultaron ese mismo día los comunicados dando a conocer los nombramientos de presidente y secretario ejecutivo antes citados⁵⁸. No sólo eso: la delegación presidida por Aguirre de Cárcer consiguió que de las decisiones que se aprobasen en las Consultas y de las reservas formales que un país estimaba convenientes, se levantase acta oficial y constasen en la documentación de la reunión en forma de “declaración interpretativa”⁵⁹, aspecto inicialmente no previsto.

Los columnistas de la prensa española no dejaron pasar la ocasión para alabar los pequeños pero fulminantes pasos dados hasta entonces por la diplomacia española, en las conversaciones previas bilaterales, y analizar qué papel podía jugar el país en las Consultas de Helsinki. Así, el corresponsal de *ABC* y *La Vanguardia*, Ramón Garriga-Marqués, señaló que círculos diplomáticos presentes en Helsinki consideraban entre el grupo de los llamados “medianos” que, según fuentes diplomáticas internacionales, habían preparado más concienzudamente su intervención en estas reuniones de Helsinki –al menos más que países como Estados Unidos, que esperaban a entrar más “en materia”-, se mencionaba a España, cuya participación se esperaba fuera “muy activa”⁶⁰. Igualmente, Modesto de la Iglesia, en el diario *Arriba*, como enviado especial de la agencia Pyresa, señalaba que a España le aguardaba en el seno de estas deliberaciones de Hel-

⁵⁵ *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1972, p. 24.

⁵⁶ « Télégramme no. 615-624, d’André, sur les Préliminaires CSCE: bilan de la première semaine de débats. Helsinki, le 29 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁵⁷ “CESC/HC/1: Draft text submitted by Romania (20 November 1972). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 23 November 1972”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

⁵⁸ *ABC*, 24 de noviembre de 1972, p. 31; *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1972, p. 19.

⁵⁹ *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1972, p. 24; “Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Consideraciones sobre la primera fase de las Consultas Multilaterales de Helsinki. Dirección de Europa Oriental – Ministerio de Asuntos Exteriores. 22 de noviembre a 15 de diciembre de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁶⁰ *ABC*, 24 de noviembre de 1972, p. 31; *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 1972, p. 19.

sinki una “importantísima misión”: la de “posible paladín” de la política mediterránea de distensión y cooperación y, muy posiblemente, la de defensora “delegada” de los intereses de los países árabes porque éstos no habían sido convocados ni escuchados; también veía “positivo” el capítulo de cooperación económica, por el “soberbio empujón” que supondría a las exportaciones⁶¹. Por su parte, Salvador López de la Torre, enviado especial de *Nuevo Diario*, afirmó que por su no ni a la OTAN ni al Pacto de Varsovia, España iba a estar “más solicitada” en los trabajos de pasillo y recordaba que la hoja confidencial editada por la Agencia Europea de Bruselas destacaba a España, Polonia y Yugoslavia, como los tres países “que más tiempo e imaginación habían dedicado a la fase preparatoria”; además, resaltaba el “prestigio” que otorgaba a la diplomacia hispana la inclusión del español como lengua oficial y de trabajo, también porque ante la posibilidad de que de la Conferencia de Helsinki pudieran salir decisiones que sentasen jurisprudencia –no se había decidido la naturaleza jurídica de los acuerdos resultantes de la CSCE- sobre cuestiones muy delicadas como el arreglo pacífico de los conflictos, era “muy útil” que todos los países hispanoparlantes pudiesen remitirse a textos escritos en nuestro propio idioma⁶².

El día 28, seis días después del inicio de las Consultas Previas de Helsinki, las treinta y cuatro delegaciones llegaron a un acuerdo definitivo en materia de reglamentación procedimental, de cara a estas reuniones preparatorias multilaterales. El documento marcaba las normas a seguir por los Estados participantes en la CSCE; constaba de un breve preámbulo -que únicamente se limitaba a afirmar que los países participantes se guiarían por las normas contenidas en el documento- y diez puntos que las desarrollaban:

“1. Todos los Estados tomarán parte en las Consultas sobre una base de igualdad soberana, como Estados independientes, y en condiciones de plena igualdad. Las Consultas se desarrollarán al margen de las alianzas militares.

2. Cada país tendrá un representante, que será el Jefe de su Misión en Helsinki, en caso de que ésta exista. Los Estados participantes que no tengan acreditado un Jefe de Misión en Helsinki tienen derecho a nombrar un representante diplomático de su elección. Los representantes comunicarán a la Secretaría Ejecutiva técnica los nombres y funciones de otros funcionarios presentes, que eventualmente podrían hablar por petición propia o reemplazarlos en su ausencia.

⁶¹ Arriba, 25 de noviembre de 1972, p. 1.

⁶² *Nuevo Diario*, 25 de noviembre de 1972, p. 1.

3. *El Presidente será elegido por consenso. Si se ve impedido de asistir a alguna de las sesiones, ejercerá la Presidencia el jefe de una delegación, empezando por sorteo y siguiendo por orden alfabético. En caso de que el Presidente tuviese que dejar sus funciones en forma permanente, se elegiría un nuevo Presidente por consenso.*

4. *Los servicios técnicos de las reuniones estarán garantizados por el Gobierno finlandés. Estos servicios están bajo la dirección de la Secretaría Ejecutiva técnica.*

5. *Las decisiones se tomarán por consenso. Por consenso se entiende la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante, y presentada por él, que constituyera un obstáculo para la toma de la decisión en cuestión.*

6. *Se podrán designar por consenso grupos de trabajo para llevar a cabo ciertas tareas. Todos los Estados participantes tienen derecho a estar representados en dichos grupos de trabajo. Su Presidencia se ejercerá por rotación, siguiendo directrices prácticas que se podrán decidir en una etapa posterior.*

7. *No se levantarán actas textuales de las sesiones. Se distribuirán por escrito los borradores de las decisiones que se tomen y las enmiendas propuestas, si así lo solicita un representante. El texto que contenga las decisiones aprobadas tendrá que ser debidamente registrado y distribuido. Los representantes podrán solicitar que sus reservas formales o declaraciones interpretativas sobre decisiones particulares sean publicadas y distribuidas. Dichas declaraciones deben ser presentadas al Presidente.*

8. *Todas las reuniones se celebrarán a puerta cerrada excepto en los casos en que, previo acuerdo, se decida lo contrario. La admisión a las Consultas se limita a los representantes y funcionarios de los Estados participantes.*

9. *Se adoptaría por consenso –y en caso afirmativo, de qué manera- si se hacen públicos documentos o comunicados especiales relativos a la marcha de los trabajos.*

10. *Todas las normas de trabajo se adoptarán por consenso. Una vez aprobadas, no se podrán modificar salvo por consenso*”⁶³.

Este era el decálogo esencial de funcionamiento para las Consultas de Helsinki. Nuño Aguirre de Cárcer intervino para, en nombre de España, realizar algunos matices sobre los puntos 7 y 9: el embajador español defendió que los representantes de un país podían solicitar que sus reservas formales o declaraciones interpretativas sobre decisiones concretas y específicas, fueran emitidas y circuladas –y España, como veremos más adelante, acudiría a esta fórmula en el caso de Gibraltar-; porque, insistía Aguirre de

⁶³ “CESC/HC/4. Corr.2: Agreed Procedural Arrangements. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 30 November 1972”, CSCE/OSCE Archive, E/1; *La Vanguardia*, 29 de noviembre de 1972, p. 21; *ABC*, 29 de noviembre de 1972, p. 35.

Cárcer, una reserva formal “no constituía obstáculo” para que hubiera consenso, y únicamente reflejaba una reserva “jurídicamente válida” para el Estado que la formulaba⁶⁴. El presidente de las consultas, Richard Tötterman, comunicó que para las reglas de procedimiento que no estuvieran plasmadas en el decálogo aprobado, la reunión se atendería a las prácticas internacionales. Para el día siguiente, 30 de noviembre, estaba previsto el inicio de la siguiente fase de las Consultas⁶⁵.

Por tanto, en apenas una semana, las treinta y cuatro delegaciones de países participantes en las Consultas Previas de Helsinki ya se habían puesto de acuerdo en las reglas de procedimiento que iban a regir estas reuniones multilaterales preparatorias. De esa forma, el 29 de diciembre, se pasó a la segunda fase de la reunión: la de exposición de principios preliminares de los Estados participantes. Ese día sólo intervinieron seis delegaciones, por riguroso orden de inscripción: URSS, República Federal de Alemania, Francia, Polonia, Luxemburgo y Países Bajos⁶⁶; un denominador común parecía darse en los primeros discursos: el interés de todos en la celebración de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, discrepando especialmente en los plazos –los países socialistas defendían su “pronta” convocatoria- y en las fases y niveles a celebrar⁶⁷. El embajador de España en Misión Especial para la CSCE, Jaime Argüelles, que siguió desde Helsinki los primeros días de las Consultas Previas, transmitió al ministro de Asuntos Exteriores que sus impresiones iniciales durante los seis primeros días de las Consultas eran “francamente favorables en cuanto a la forma en que (...) se han iniciado y en cuanto al espíritu que reina en las reuniones”; y, pese a que estaba convencido de que surgirían múltiples dificultades como la inclusión de temas como el Mediterráneo, la relación entre la CSCE y las MBFR, y la creación por la Conferencia de un organismo permanente, Argüelles advertía que la Conferencia podía proporcionar una “oportunidad –quizás la primera-” para que todos los países, “grandes y pequeños, con alianzas o neutrales” expusieran su criterio y mantuvieran su posición con respecto a problemas de interés general europeo, lo cual era de gran importancia para España:

⁶⁴ “Despacho 354 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, remitiendo normas de procedimiento para Consultas multilaterales de Helsinki. 1 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europa” (2ª carpeta).

⁶⁵ *La Vanguardia*, 29 de noviembre de 1972, p. 21.

⁶⁶ *La Vanguardia*, 30 de noviembre de 1972, p. 18.

⁶⁷ ANDRÉANI, Jacques: *Op. cit.*, pp. 50-52; *ABC*, 30 de noviembre de 1972, p. 23.

“Es evidente que la Europa mutilada de 1945 ha entrado por fin en movimiento. (...) Después de una gestación de 22 años, una nueva Europa presenta síntomas de próximo alumbramiento y, como en todos los momentos de crisis histórica, los acontecimientos abandonan su paso lento y entran en una constante aceleración. Si China quisiera hurgar oportunamente las fronteras rusas, toda esta evolución se precipitaría.

La Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa es una manifestación más de todo este fenómeno, y de aquí su importancia. Asistimos a un proceso político de reforma de Europa comparable a un proceso geológico; la masa actualmente en estado ígneo, marcha hacia su petrificación. Por ello para España la situación es preocupante. Cuando la geopolítica europea haya adquirido su forma definitiva, la corteza de la Europa integrada quizás sea demasiado dura para que podamos penetrarla”⁶⁸.

Por su retraso a la hora de inscribirse en la lista de oradores, el turno para la delegación española llegó el 5 de diciembre, último día para la exposición de principios. En su primer discurso oficial ante las Consultas, Nuño Aguirre de Cárcer presentó la posición oficial de España, cuyos principios mantendría constantes durante todas las fases de la posterior Conferencia, de ahí la gran trascendencia del parlamento realizado por el embajador. Tras mostrar su “sincero agradecimiento” al Gobierno finlandés, señalar que su país contemplaba con “verdadera satisfacción” la puesta en marcha de las Consultas y congratularse por los acuerdos de “alcance histórico” alcanzados en Centroeuropa los meses anteriores, apelaba al resto de países participantes en las Consultas de Helsinki a no perder la “oportunidad” que se les presentaba a todos ellos para trabajar de cara al objetivo común: confirmar la distensión dentro de la seguridad, y así, consolidar la paz, dentro de un “concierto de voluntades”⁶⁹.

Nuño Aguirre de Cárcer pasó a desarrollar los que serían los seis pilares fundamentales de su exposición. En primer lugar, expuso que la Conferencia debía extenderse a todo a cuanto afectase a los ámbitos de seguridad y cooperación, a las que calificó como “dos caras de la misma moneda”. Hacía Aguirre de Cárcer un llamamiento para que la Conferencia no se quedase en declaraciones “vagas e inoperantes”, conminando a los

⁶⁸ “Informe del Embajador de España Jaime Argüelles sobre el momento actual de las consultas preparatorias de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa. 1 de diciembre de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁶⁹ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

presentes a abordar con “interés, generosidad y realismo” cuestiones que incluso parecieran de “difícil solución” y a intentar lograr resultados “concretos y prácticos”⁷⁰.

En segundo lugar, Aguirre de Cárcer manifestó que España partía de un principio fundamental: había que reconocer la existencia de distintos sistemas sociales y económicos. Para ello, era necesario buscar unos “principios directivos” que todos estuvieran dispuestos a respetar y que permitieran dar una base de “plena normalidad y confianza mutua” a las relaciones entre Estados. ¿Qué “principios directivos” proponía España? Abstención de la amenaza, o del empleo, de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado; la prohibición de toda injerencia o coacción directa o indirecta, en los asuntos internos de un país; el respeto a la “personalidad histórica y cultural propia” de cada Estado; y la solución de los conflictos entre Estados a través de los medios pacíficos consagrados por el Derecho Internacional. España sugería “conveniente” el establecimiento de un sistema específico para el cumplimiento de este último.

En tercer lugar, Aguirre de Cárcer aseguró tajantemente que una Conferencia de Seguridad no podía ignorar los asuntos militares; es más, aseveró que la reunión debía establecer unos principios de seguridad aplicables “a la totalidad” del espacio geográfico europeo. De esa forma, el jefe de la delegación española proponía que la CSCE adoptara una serie de medidas de orden militar que posibilitasen la mutua confianza; a modo de ejemplo, citó la notificación previa de maniobras militares o de grandes desplazamientos de tropas, así como la participación de observadores de países fronterizos, entre otros. Así, de la Conferencia debía germinar el impulso que pusiera en marcha unas conversaciones posteriores a la reducción de fuerzas en el escenario europeo; porque, según el embajador de España en Helsinki, “del desarrollo de tales conversaciones no podemos desentendernos ya que necesariamente afectarán al equilibrio estratégico global en el que estamos inmersos”⁷¹. Una vez que ya estaban en marcha las Consultas, España defendía su particular *linkage* entre CSCE y MBFR, pero no como lo había planteado en su momento la OTAN –como condición *sine qua non* para el inicio de las conversaciones de Helsinki–; España veía ahora en la Conferencia de Seguridad una vía de participación en unas negociaciones sobre reducción de fuerzas que, según el Palacio

⁷⁰ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

⁷¹ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

de Santa Cruz, podían afectar a su seguridad nacional, y de las que, en un principio por razones geográficas, estaba excluida.

En cuarto lugar, Aguirre de Cárcer pasó a analizar la posición española sobre la cooperación que, parafraseando al Papa Pablo VI –algo que, por cierto omitió el embajador-, “como instrumento de desarrollo, es el nuevo nombre de la paz”. Una cooperación que él clasificó en dos tipos. Primero, de clase cultural: el embajador español defendió que la CSCE debía adoptar medidas favorecedoras de la cooperación en esta materia, para la aproximación mutua entre los pueblos de Europa; propuso que para ello se empleasen las grandes corrientes turísticas. Por su parte, la cooperación en el ámbito económico debía conseguir, según Aguirre de Cárcer, una mayor libertad y volumen de los intercambios comerciales entre las naciones europeas, con el fin primordial de aumentar el nivel de vida de los ciudadanos; y no sólo eso: se debían buscar solución a problemas humanos entre los que destacaban los movimientos migratorios –sobre los que España tenía mucho que aportar-. También la cooperación debía extenderse a ámbitos como la ciencia y la tecnología, y a ese “nuevo campo de acción colectiva” que era la defensa del Medio Ambiente⁷².

Quinto y punto fundamental del discurso de Aguirre de Cárcer: la seguridad en el Mediterráneo era “indivisible” de la seguridad europea, convirtiéndose en el quinto orador que lo defendía; y lo justificó con vehemencia de la siguiente forma:

“España es a la vez un país atlántico y mediterráneo, al que la geografía ha colocado precisamente en la puerta entre ambos mares, y al que la historia y la geopolítica han encomendado la custodia del acceso occidental al “Mare Nostrum”. Por ello somos muy sensibles a cuanto en él acontece y muy conscientes de su carácter básicamente europeo.

Todo lo que se decida sobre la seguridad en Europa tendrá una directa repercusión en la cuenca mediterránea. Recíprocamente, todo lo que ocurre en la región mediterránea afecta también, de modo directo, al conjunto del continente europeo.

Tengamos además presente que el Mediterráneo es la gran vía de comunicación de Europa con otros dos continentes, es la puerta de entrada de bienes que necesita para su potenciación la economía europea. En nuestro propio interés, por tanto, debemos tomar con-

⁷² “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

ciencia de estas realidades al estructurar la seguridad europea y al organizar una cooperación extensiva a todos los terrenos descritos”⁷³.

Nuño Aguirre de Cárcer pidió que los Estados participantes de la CSCE se mostrasen receptivos ante los países de la ribera sur del Mediterráneo, para que éstos pudieran exponer sus posiciones ante el Plenario de la reunión. El jefe de la delegación española también reclamó una pronta resolución al conflicto de Oriente Medio, una cuestión que tenía “perjuicios reales e inmediatos para Europa” por su cercanía geográfica al continente; ello exigía a todos los participantes, según el embajador, “sumar nuestros esfuerzos a los de las instancias internacionales para la puesta en práctica de una solución justa y duradera”⁷⁴.

Nuño Aguirre de Cárcer no quiso dejar pasar la ocasión que le brindaba su discurso ante el plenario de las Consultas para presentar a España como puente entre Europa e Hispanoamérica, una de las áreas prioritarias de la acción exterior de Madrid:

*“España, mirando desde sus propias costas atlánticas, del golfo de Vizcaya a las Islas Canarias, no puede perder de vista a las naciones que en el continente americano compar-
ten la cultura y modos de vida que España y Europa les enseñaron. Una Europa en paz
debe proponerse continuar la transmisión de su cultura, de su ciencia, de su tecnología a
las naciones iberoamericanas, complementando y armonizando las relaciones bilaterales
mediante un fructífero diálogo permanente con ese conjunto de pueblos, fecundo vivero y
esperanza prometedora de nuestra civilización”⁷⁵.*

Aguirre de Cárcer tiñó de universalismo sus últimos minutos, al afirmar que Europa debía “abrir sus ventanas” al resto del mundo, porque, señaló “sólo sobreviven aquellas sociedades que no se encierran en sí mismas (...) y ayudan a los demás”; los países del Viejo Continente, incidió, tenían una “especial obligación colectiva” hacia pueblos de

⁷³ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

⁷⁴ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

⁷⁵ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

otros continentes con necesidades perentorias⁷⁶. ¿Estaba ofreciendo a España para ello? No es descartable esta hipótesis, en tanto en cuanto los vínculos de Madrid con los países de Iberoamérica y los del mundo árabe eran más estrechos que los de muchos países, por ejemplo, occidentales; así, España podría ofrecer sus servicios como mediador en esas áreas a cambio de una mayor integración, vía CSCE, en los asuntos concernientes al ámbito europeo, del que se sentía sistemáticamente excluida.

Finalmente, el jefe de la delegación hispana confirmó su apoyo a que Helsinki fuera la sede de la Conferencia de Seguridad, una vez hubieran concluido satisfactoriamente las Consultas. España también respaldaba oficialmente un trabajo en tres fases – ministerial, comisiones de trabajo y ministerial de nuevo- y ponía como “líneas rojas” el hecho de que todos los países participasen como “miembros plenos” (sic) en la Conferencia, en condiciones de estricta igualdad y al margen de bloques y alianzas. El último llamamiento del embajador Aguirre de Cárcer se centró en señalar que la atención que la CSCE había despertado en todo el mundo aumentaba la responsabilidad de los Estados participantes: para no defraudar las expectativas creadas, el jefe de la delegación de España en las Consultas de Helsinki pidió a todos los presentes “seriedad” en los trabajos de las reuniones, con el objetivo de conseguir que los principios rectores y bases de cooperación que se adoptasen en la Conferencia de Helsinki pudieran presentarse algún “como norma y ejemplo de alcance universal”⁷⁷. Con esta petición de un objetivo más ambicioso, España, un país acostumbrado a ser marginado de los asuntos europeos, mostraba su anhelo por ser por primera vez copartípe -en mayor o menor medida- de un proceso que se preveía por entonces tendría un cariz histórico para la futura evolución del Viejo Continente.

El discurso de Aguirre de Cárcer fue recogido por los periódicos más importantes de la prensa española. *ABC* hacía hincapié en el énfasis puesto por el embajador a la hora de afirmar que la seguridad en el Mediterráneo era “indivisible” de la de Europa⁷⁸; mientras, *La Vanguardia* destacaba que las palabras del delegado español habían despertado “amplio eco” y habían sido objeto de una “general atención”⁷⁹. El corresponsal de ambos periódicos, Ramón Garriga-Marqués, subrayó que, una vez terminado su dis-

⁷⁶ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

⁷⁷ “Discurso del Embajador de España Don Nuño Aguirre de Cárcer. Consultas de Helsinki sobre la cuestión de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 5 de diciembre de 1972”, AMAE, R 19877, expediente 6.

⁷⁸ *ABC*, 6 de diciembre de 1972, p. 39.

⁷⁹ *La Vanguardia*, 6 de diciembre de 1972, p. 5.

curso, Aguirre de Cárcer fue “profusamente felicitado” por varios delegados y miembros de delegaciones, particularmente los de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Canadá, Yugoslavia, Austria, Rumania, Alemania Federal, Alemania Oriental, Chipre, Portugal e Italia. Pese a que otros países –cuatro en ese mismo día- ya habían tratado la cuestión mediterránea, las cuatro agencias de prensa internacionales más importantes – como *France Presse*, *Associated Press*, *Reuters* y *United Press International*- destacaron el discurso de Aguirre de Cárcer, por la vehemencia argumentativa del *linkage* entre seguridad en Europa y seguridad en el Mediterráneo expuesto por el jefe de la delegación de España en las Consultas⁸⁰.

El discurso no pasó desapercibido para nadie. En primer lugar, confirmaba el carácter arrollador de Nuño Aguirre de Cárcer: como señala Javier Rupérez, la política de presencia “activa y acertadamente mantenida” por el embajador español en Finlandia sería de tal calibre que en algunas cancillerías se llegó a comentar que la personalidad del jefe de la delegación hispana en la reunión multilateral preparatoria “poco o nada hacía pensar en años de aislamiento” y se producía “sin complejos de inferioridad”⁸¹. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores quiso dar especial relevancia al discurso de Aguirre de Cárcer, en especial por su inédita y exclusiva declaración sobre los países iberoamericanos, en un foro que en principio pretendía tratar exclusivamente los asuntos europeos; de esa forma, la Subdirección General de Asuntos Iberoamericanos del Palacio de Santa Cruz envió a todas las Embajadas y Consulados de España en América Latina la Orden Circular número 725, para informarles de la alusión hecha por el jefe de la delegación hispana a esa zona del planeta en Helsinki, enfatizando en que un continente europeo en paz debía romper sus barreras y transferir los ámbitos propios de la cooperación a dicha región del planeta –ofreciendo implícitamente a España para ello⁸².

⁸⁰ *ABC*, 6 de diciembre de 1972, p. 39; *La Vanguardia*, 6 de diciembre de 1972, p. 5; “Nota 145/72 de la Dirección de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Sr. Subsecretario. Madrid, 19 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

⁸¹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 88.

⁸² “Orden Circular número 725 de la Subdirección General de Asuntos de Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los Señores Embajadores, Cónsules Generales y Cónsules de España en Iberoamérica. Asunto: Política española con Iberoamérica. Madrid, 12 de diciembre de 1972”, “Carta del embajador de España en Asunción, Fernando Olivie, a Raúl Sapena Pastor, ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay. 30 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta); « Lettre du Secrétaire d’État des Affaires Étrangères du Gouvernement d’Haïti, Dr. Adrien Raymond, à l’Ambassadeur d’Espagne, M. Valentín A. Alzina de Boschi. Port-au-Prince, 15 janvier 1973 », “Despacho 58 del embajador de España en Puerto Príncipe, Valentín A. Alzina de Boschi, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la política española con Iberoamérica. 25 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferen-

España parecía centrar su actuación en las Consultas, de ahí que la Dirección de Europa Oriental, en una nota dirigida al subsecretario del Ministerio, Gabriel Fernández Valderrama, llamase la atención sobre la CSCE y la necesidad de darle más importancia:

“A la vista del desarrollo de esta primera fase, resulta evidente que es ésta una ocasión de enorme interés para la proyección exterior de España. Deberíamos prestar la máxima atención a la Conferencia, que es un foro adecuado para nosotros y sin problemas que nos lleven a actitudes defensivas o de mantenimiento de prestigio. Debemos movernos en la Conferencia con naturalidad, sin pretensiones y con solidez en los criterios que mantengamos que deben ser siempre bien preparados para lo que debe contarse con la ayuda de expertos y medios materiales suficientes”⁸³.

¿Tenía el departamento dirigido por Felipe de la Morena la sensación de que no se le estaba prestando suficiente atención a las Consultas desde las más altas instancias del Ministerio, cuando presuntamente la atención prestada a España era mayor de la inicialmente esperada? ¿Se estaba “abandonando” a la delegación española en Helsinki, cuando hasta el inicio de las reuniones previas multilaterales altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz habían realizado una intensa gira de contactos bilaterales, e incluso el propio ministro se había implicado por la importancia que este proceso podía tener para la diplomacia española? ¿Se estaba, en definitiva, “llamando la atención” sobre la importancia de la CSCE y, al mismo tiempo, reclamando más atención y medios humanos y materiales? Y es que, precisamente, en otro documento remitido al ministro de

cia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta); “Nota verbal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile a la Embajada de España en Santiago. 6 de marzo de 1973”, “Despacho 101 del embajador de España en La Paz, Eduardo García-Ontiveros, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el cumplimiento de la Orden Circular nº 50. 19 de febrero de 1973”, “Despacho 129/73 (728.1) del embajador de España en Guatemala, Justo Bermejo, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, para remitirle la nota relativa a la propuesta del delegado de España en la Conferencia Europea de Seguridad. 23 de febrero de 1973”, “Despacho 175 del embajador de España en Quito, Eduardo Ibáñez, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el cumplimiento de la Orden Circular nº 50 sobre la política española con Iberoamérica. 23 de febrero de 1973”, “Despacho 177 del embajador de España en Bogotá, Javier Rubio, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el editorial de *El Siglo* titulado “España en Helsinki”. 5 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

⁸³ “Nota 145/72 de la Dirección de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Sr. Subsecretario. Madrid, 19 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

Asuntos Exteriores, la misma Dirección de Europa Oriental, pedía aminorar el triunfalismo:

“Del desarrollo de esta primera fase de las Consultas podemos sacar la conclusión de que es ésta una ocasión de enorme interés para la proyección exterior de España, lo que nos incita a prestar la máxima atención a esta Conferencia.

Nuestras actuaciones en las Consultas son fruto de un esfuerzo serio, aunque sin pretensiones desorbitadas, cuya validez descansa en la solidez y preparación de los criterios que mantengamos.

(...)

Es prematuro sacar conclusiones de esta primera fase de las Consultas de Helsinki. La nueva y sucesivas etapas de los preparativos multilaterales contendrán la clave de su éxito o fracaso y, en consecuencia, de la posibilidad de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. (...) En cuanto a nosotros (...) estamos dispuestos a ofrecer nuestra contribución al esfuerzo de construir una Europa más estable, en donde se produzca una verdadera cooperación para la elevación del nivel de vida de nuestros pueblos, la que sólo es posible en un clima de seguridad y de paz y mediante el respeto recíproco de todos los países”⁸⁴.

Por último, cabe destacar que el tema mediterráneo –que trataremos más profundamente a posteriori- no se dejó ni un momento de lado, ni siquiera en estos inicios. Así, una misión diplomática argelina había llegado a Helsinki por sorpresa el 25 de noviembre para, recién iniciadas las Consultas, seguir las reuniones preparatorias de la CSCE y, según uno de sus miembros, “recordar a los europeos que Argelia y el Magreb están interesados por lo que se va a decidir en Helsinki”. Era una misión, según uno de los miembros de la delegación argelina, “de salvaguardia y de puesta en guardia”⁸⁵. La agencia de noticias de Argelia emitió un comunicado –que se podría considerar representaba la posición oficial del país- en el que exponía sus reivindicaciones de cara a la CSCE: advertía que estipular la exclusión de la Conferencia a todos los países de la ribera sur mediterránea no podía más que “comprometer la búsqueda de una seguridad y una cooperación englobando toda esta región, común a Europa y al mundo árabe”; y

⁸⁴ “Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Consideraciones sobre la primera fase de las Consultas Multilaterales de Helsinki. Dirección de Europa Oriental – Ministerio de Asuntos Exteriores. 22 de noviembre a 15 de diciembre de 1972”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁸⁵ « Télégramme no. 555-558, d’André, sur la mission algérienne à Helsinki. Helsinki, le 25 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

que su adhesión a los principios de los países no alineados, su fidelidad a su “pertenencia al Tercer Mundo” y el “ejercicio soberano de sus opciones como país interesado en la paz y el progreso” eran “totalmente compatibles con el interés plenamente justificado mostrado respecto a la concertación paneuropea”⁸⁶. La prensa argelina se hizo eco de que países como España, Yugoslavia e Italia estaban apoyando la introducción de los problemas mediterráneos en el Orden del Día de la Conferencia⁸⁷. Igualmente, una delegación tunecina, encabezada por el embajador de dicho país en Estocolmo, aterrizó en la ciudad helsinguina para presentar unas reivindicaciones muy similares a las de sus colegas argelinos⁸⁸.

Argelia y Túnez serían los dos países de la ribera sur del Mediterráneo más activos a la hora de reclamar que su voz se oyera en las Consultas y en la posterior Conferencia de Helsinki, porque consideraban que los temas allí tratados les afectaban de forma directa. Como señala Nora Sainz, ambos países norteafricanos basarían su posición en la existencia de “vínculos históricos, económicos y políticos” entre las dos riberas del Mediterráneo⁸⁹. Mientras, Victor-Yves Ghebali señala que los argumentos de lo que él denomina “lobby norteafricano” –que ejercía “presiones exógenas”– no serían en vano, puesto que reforzaron la postura del “ala pro-mediterránea” de la Conferencia –que realizaba las “presiones endógenas”–, la cual la extensión al *Mare Nostrum* de los beneficios de la *détente*, invocando la inseparabilidad de los intereses económicos y de seguridad de la cuenca mediterránea de los principios de seguridad y cooperación en Europa⁹⁰. Nora Sainz sitúa entre estos países a España, pues desde los primeros tiempos de la CSCE, Madrid desempeñaría una “activa política de apoyo” a la participación de los mediterráneos no europeos⁹¹.

La jefa de la delegación de Yugoslavia, Ljubica Stanimirovic, se alineó con las tesis de España y planteó en su primer discurso de exposición de principios la cuestión de la

⁸⁶ « Télégramme nr. 3011/3017, de Soutou, sur l'Algérie et la sécurité européenne. Alger, le 27 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁸⁷ « Une mission diplomatique algérienne suit les travaux de la Conférence », *El Moudjahid*, 25 de noviembre de 1972, AMAE, R 13710.

⁸⁸ « Télégramme no. 573-579, d'André, sur la conversation avec l'ambassadeur de Tunisie. Helsinki, le 27 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁸⁹ SAINZ GSELL, Nora: “La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación”, *Papers: revista de sociología*, 46 (1995), p. 143.

⁹⁰ GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1988)*, Bruselas, Bruylant, 1989, pp. 364-365.

⁹¹ SAINZ GSELL, Nora: “La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación”, *op. cit.*, pp. 143-144.

seguridad en el Mediterráneo –en contraste con el clamoroso silencio del embajador francés Gérard André-; la representante yugoslava indicó que la distensión en Europa quedaría “en peligro” si ésta se limitaba únicamente al Viejo Continente, cuando había regiones como la mediterránea, que constituían un “conjunto geopolítico y estratégico con nuestro continente”, de forma que la seguridad en Europa no podía separarse de la del *Mare Nostrum*; igualmente, en virtud de los lazos existentes entre la ribera norte mediterránea –europea- y la meridional, se debía permitir a los países del norte de África expresar “la contribución que estaban dispuestos a darnos en el examen de nuestros problemas comunes”. Grecia, Turquía y Portugal expondrían los mismos argumentos pro mediterráneos días después⁹². El único delegado occidental que respondió implícitamente al ala pro mediterránea de la CSCE fue el británico Anthony Elliott, que rechazó esta propuesta por considerar que la CSCE no podía convertirse en una “mini-Asamblea” de las Naciones Unidas⁹³.

Finalmente, cabe señalar que el 5 de diciembre, el mismo día que Aguirre de Cárcer realizó su discurso, se celebró una cena en la Embajada de Yugoslavia en Helsinki a la que estaban invitados los embajadores de Túnez, Francia, Malta, Polonia, Suecia, los representantes de Argelia, el nuncio apostólico “y algunos otros”. No tenemos evidencias empíricas de que España estuviera representada en aquel encuentro: ni las fuentes francesas y ni siquiera las españolas nos dan información al respecto. Pero sería un encuentro trascendental para “desactivar” el espíritu reivindicativo de Argelia y Túnez de cara a que, de alguna u otra manera, se les permitiera exponer sus reivindicaciones en las Consultas de Helsinki. Tras una discusión “muy larga”, se acordó que los países de la ribera sur del Mediterráneo que quisieran hacer sus contribuciones a las Consultas de Helsinki enviaran su mensaje a Richard Tötterman y a todos los jefes de Misión, los cuales pedirían al presidente de la reunión que lo tomara en cuenta y lo registrara como “documento de la Conferencia”⁹⁴. Aunque, como hemos comentado, no sabemos si España estuvo presente o no en dicha conversación de la legación yugoslava, la diplomacia francesa sí reconoció que Yugoslavia y España habían sido los inspiradores de esta

⁹² « Télégramme no. 741-747, d'André, sur les Préliminaires CSCE et les discours des représentants. Helsinki, le 4 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁹³ ABC, 1 de diciembre de 1972, p. 27.

⁹⁴ « Télégramme no. 780-783, d'André, sur les demandes algérienne et tunisienne de communication aux préliminaires de la CSCE. Helsinki, le 6 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

solución⁹⁵. Aún así, el *Quai d'Orsay* ordenó al jefe de la delegación francesa en las Consultas, Gérard André, que se adelantase a Madrid y Belgrado y tomase la iniciativa de pedir al presidente de las Consultas la posibilidad de registrar como documentos oficiales las posibles comunicaciones de Argelia y Túnez⁹⁶.

Cuando se suspendieron las reuniones de las Consultas el 15 de diciembre, ya se había esbozado un compromiso en relación con la organización de la CSCE. Si bien había consenso en celebrar la Conferencia en tres fases, los franceses defendían una tercera fase de nuevo de ministros de Asuntos Exteriores mientras los soviéticos eran partidarios de que fuera en forma de “cumbre”⁹⁷; así, los yugoslavos presentaron una propuesta “salomónica”: aún recogiendo la propuesta francesa, Belgrado proponía para la tercera fase que en el documento final de las Consultas apareciera la formulación “al nivel apropiado”, para que fuera en la propia Conferencia donde se decidiera si eran jefes de Estado y de Gobierno o ministros de Exteriores los que acudieran a la clausura final, una sugerencia con la que estaba de acuerdo Estados Unidos⁹⁸. A ojos vista de la diplomacia española, lo que la delegación yugoslava pretendía con medidas como esta era “afianzar su personalidad internacional” y asegurarse, en la medida de lo posible, la no intervención de la URSS en el país tras la muerte de Tito⁹⁹; pero, al mismo tiempo, y aunque España siempre había apoyado la postura francesa al respecto, Aguirre de Cárcer mostró su disposición a apoyar dicha formulación¹⁰⁰.

⁹⁵ « Circulaire no. 582, de M. Alphand, sur les Préliminaires de la CSCE. Paris, le 7 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁹⁶ « Télégramme au départ no. 352, de M. Alphand, sur la demande algérienne et tunisienne de communication aux préliminaires de la CSCE. Paris, le 6 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁹⁷ « Télégramme no. 825/32, d'André, sur les Préliminaires de la CSCE: comparaison des discours des chefs de mission. 1. Organisation de la Conférence et suites institutionnelles. Helsinki, le 6 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

⁹⁸ “CESC/HC/6: Suggestions by the Ambassador of Yugoslavia concerning the programme of work for the Consultations. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 7 December 1972”, CSCE/OSCE Archive, E/1; “Despacho 1218 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre los planes para el desarrollo de la CSCE. 14 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

⁹⁹ “Nota 145/72 de la Dirección de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Sr. Subsecretario. Madrid, 19 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

¹⁰⁰ « Télégramme no. 915-920, d'André, sur les Préliminaires de la CSCE: poursuite des travaux. Helsinki, le 12 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

Aunque era pronto para sacar conclusiones, los informes de la Dirección de Europa Oriental del Palacio de Santa Cruz sí destacaban que, en contra de los temores iniciales –y tal y como acabaría ocurriendo años más tarde-, a favor de Occidente jugaban los “efectos propagandísticos”, pues la “doctrina Breznev” tenía “difícil defensa” ante la opinión pública mundial, lo mismo que con la oposición a cualquier forma de libertad, bien sea de movimientos de personas, información e ideas; y si OTAN y CEE jugaban un papel ponderado, no se encerraban en una posición “exclusivista” –esto es, que acogieran a países como España-, Occidente ganaría la batalla de la propaganda y saldría fortalecido¹⁰¹. Esos deseos, sin embargo, no se vieron cumplidos del todo. Una vez alcanzadas las vacaciones de Navidad, los altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores prosiguieron sus trabajos, antes de que el 15 de enero se reanudasen las sesiones en las Consultas, con reuniones de la Comisión de Estudios de la CSCE del Palacio de Santa Cruz¹⁰², pero también con intensas reuniones bilaterales –en las que incluso participó el ministro- para aclarar ciertos “malentendidos” por la actitud de Nuño Aguirre de Cárcer.

Para empezar, el embajador francés en Helsinki, Gérard André, transmitió al *Quai d'Orsay* una serie de informaciones “nada tranquilizadoras” respecto al país ibérico y la actuación de la delegación encabezada por Aguirre de Cárcer en el primer mes de Consultas¹⁰³: España se había mostrado entre los países “no comprometidos” como uno de los principales valedores de las tesis soviéticas y del resto de países del Este; André creía que dicha actitud residía en que Madrid pretendía utilizar la CSCE para acercarse al Este y lograr la “definitiva consagración” del régimen del general Franco a nivel internacional¹⁰⁴. Gregorio López-Bravo, de visita oficial en París, aclaró al secretario general del *Quai d'Orsay*, Geoffroy Chodron de Courcel, que el apoyo de España, por ejemplo, al organismo común derivado de la CSCE, se debía a que, ante las puertas ce-

¹⁰¹ “Nota 145/72 de la Dirección de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Sr. Subsecretario. Madrid, 19 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

¹⁰² “Informe de la Comisión de Estudios de la CSCE sobre temas generales de Seguridad. Madrid, 3 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE (Actividades, actas de las reuniones, etc.)”.

¹⁰³ Nuño Aguirre de Cárcer nunca ocultó sus manifiestamente mejorables relaciones con la delegación francesa, pues incluso hasta llegó a tener encontranazos por cuestiones lingüísticas y de forma con el embajador francés; él siempre fue consciente de las quejas que París transmitió a Madrid sobre su actuación porque, afirmó “yo les hundía su programa”. “Entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer. Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 27 de mayo de 2009”.

¹⁰⁴ «Télégramme no. 1041-1044, d'André, sur les Préliminaires de la CSCE: attitude de l'Espagne. Helsinki, le 21 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

rradas que se había encontrado Madrid por parte de Occidente y a que respaldar a los regímenes comunistas no entraba en sus planes, se había decidido adoptar una posición de cierta neutralidad “en un marco europeo más amplio”; Courcel respondió a López-Bravo que, por la actitud de algunos países de la CEE y la OTAN, España no debía respaldar propuestas destinadas a debilitar a un bloque occidental al que estaba vinculado. El Gobierno francés era conocedor, por su embajador en Madrid, Robert Gillet, de un extremo: el Ministerio español de Asuntos Exteriores se quejaba de la permanente marginación a la que sometían los países occidentales a su delegación en Helsinki, que estaba totalmente al margen de sus negociaciones en las Consultas¹⁰⁵. Por último, ya en enero de 1973, Claude Arnaud, director general adjunto de Política Exterior del *Quai d’Orsay*, se reunió en Madrid con el subdirector general de Asuntos Europeos, Miguel Solano, y el director de Europa Oriental, Felipe de la Morena. Ambas partes hablaron del *linkage* CSCE-MBFR, punto en el que Madrid y París coincidían en rechazar como condicionante previo, pero en el que discrepaban sobre si se debía tratar o no en la Conferencia –España defendía que sí, Francia, que no-; tampoco discreparon en exceso sobre el organismo de continuidad: el Gobierno francés, matizó no se oponía “por principio” a la idea de la continuidad institucionalizada de la Conferencia, pero sólo la aceptaría si la URSS adoptaba unos “puntos concretos” –no precisó cuáles- del Orden del Día¹⁰⁶. La mayor discrepancia se dio sobre la no participación de Andorra: Francia rechazaba que el Principado acudiera a Helsinki, Madrid apoyaba la postura favorable a participar en la CSCE del obispo de La Seu d’Urgell –el otro copríncipe de Andorra¹⁰⁷.

¹⁰⁵ « Note de l’Ambassadeur de France-Secrétaire Général du Ministère des Affaires Étrangères sur l’entretien avec le Ministre des Affaires Étrangères espagnol. Paris, le 24 février 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

¹⁰⁶ “Resumen de la Nota informativa nº 10/73. Consultas hispano-francesas sobre la CSCE el 15 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹⁰⁷ La polémica sobre la no participación de Andorra en el proceso de la CSCE se inició cuando el diario francés *Le Monde* publicó en noviembre de 1972 un artículo justificando que el país de los Pirineos no había sido invitado a las Consultas “por no dirigir su propia política exterior”; cuestión que causó gran controversia en España, que acusaba a Francia de “apropiarse” la representatividad exterior del Principado. La respuesta española no se produjo, que sepamos, por cauces diplomáticos –salvo esta reunión entre Claude Arnaud y altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz- sino, en particular, a través de un durísimo editorial del diario barcelonés *La Vanguardia* pocos días después. *Vid.* « Lettre de Gérard Gaussen, Consul Général de France à Barcelone, à Son Excellence Monsieur Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne sur un l’article de La Vanguardia concernant l’Andorre. 28 novembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

La polémica arreció unos días antes de que se produjera este encuentro hispano-francés, cuando el cónsul de Francia en Perpiñán se reunió con el obispo de la Seu d’Urgell –copríncipe de Andorra junto al presidente galo-, tal y como aquél escribió directamente a Georges Pompidou. *Vid.* « Télégramme no. 80 du

Las conversaciones bilaterales se dieron también con otros países. Así, el embajador de España en Roma, Juan Pablo de Lojendio, se reunió con altos funcionarios de *Affari Esteri*, para recabar el punto de vista italiano sobre las reuniones preliminares en Helsinki. En especial, las conversaciones giraron principalmente en torno a la relación con el Mediterráneo, tema que preocupaba a ambos. Los italianos, que se mostraron “deseosos” de trabajar codo a codo con la delegación española, sugirieron dos posibles vías de contacto -sin decantarse por ninguna-: una la individual, de cada uno de los países mediterráneos participantes a la Conferencia; y la segunda, una colectiva, en el marco de la CEE, por medio del país que ostentase en ese momento la Presidencia de su Consejo de Ministros. Los altos cargos del *Palazzo della Farnesina* se manifestaron “sumamente interesados” en la iniciativa española de formación de un grupo de trabajo con las naciones interesadas en el problema del Mediterráneo, y cuya sede podría ser la propia Helsinki, durante las Consultas y la Conferencia propiamente dicha. En cambio, se mostraron muy ambiguos sobre la propuesta inicial del ex ministro Moro y la posterior del senador Medici, de una “Conferencia de Seguridad para el Mediterráneo”¹⁰⁸.

Ya en enero el embajador de Países Bajos en Misión Especial para la CSCE, Bryan Edward Quarles van Ufford –sucesor de Vigeveno y luego delegado en las conversaciones MBFR-, visitó Madrid para discutir particularmente con funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores asuntos relacionados con las deliberaciones de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad. Llegaba condicionado por una carta que exiliados españoles le habían enviado días antes para que tratase la situación de la cúpula de Comisiones Obreras, encarcelada en la cárcel de Carabanchel¹⁰⁹, aunque hasta donde sabemos, la situación interna española no se trató. Quarles van Ufford vino a Madrid para dejar claro que una participación eventual e indirecta de España en las MBFR era imposible, que la compatibilidad entre CSCE y reducción mutua y equilibrada de fuerzas parecía “dudosa”, y que ni Países Bajos ni el resto de países de la OTAN consideraban “posible” y “por ahora” una solución al problema del Mediterráneo; porque si bien admitía que la

Consul Général de France à Son Excellence Monsieur le Président de la République-Coprinced’Andorre. 8 janvier 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

¹⁰⁸ “Despacho 846 del embajador de España en Roma, Juan Pablo de Lojendio, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, respecto a la posición italiana ante las conversaciones CESC (sic) y MBFR. 11 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

¹⁰⁹ “Telegrama de la Embajada de España en La Haya. 9 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (1ª carpeta).

seguridad en Europa era “indivisible”, la de Europa central era más importante, y además Estados Unidos tenía una especial “sensibilidad” respecto a la VI Flota y preferían no plantear el tema. Quarles van Ufford, sin embargo, sí dejó la puerta abierta a que se incluyera un pequeño párrafo en la declaración final de la Conferencia que dijera algo así como “llegado el momento, estos principios podrán aplicarse al Mediterráneo”¹¹⁰.

El último visitante ilustre que recibió el Palacio de Santa Cruz en las vacaciones navideñas de 1972 a 1973 fue el vizconde Étienne Davignon, director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica, que acudió, en nombre de Bélgica –país que ostentaba la Presidencia rotatoria del Consejo de Ministros de la CEE- para presentar la posición común que el Mercado Común iba a exteriorizar en las Consultas de Helsinki¹¹¹. Donde hubo radical discrepancia entre las dos delegaciones fue en la posible creación de un órgano permanente tras la CSCE, institucionalización que sí contaba con el apoyo incondicional de España –porque de esa forma, recordemos, participaría en un organismo europeo “de calado”-. Davignon se mostró tajante y reiteró que la Comunidad no deseaba “en modo alguno” aceptar un organismo de estas características: los soviéticos querían una Conferencia con estructuras débiles para un pronto final y, sin embargo, exigir una institución que la perpetuase; los países comunitarios defendían que era necesario “conocer el futuro antes de planificar”, porque lo contrario, aparte de “no responder a la realidad”, supondría, según Davignon, “una estafa moral” a los pueblos occidentales, que supondrían que se habría alcanzado un grado de cooperación que, de hecho, no existía. Argüelles insistió en la necesidad de un organismo permanente pero el alto representante belga volvió a mostrar, de forma tajante, su oposición: “no hay que crear organismos capaces de emitir juicios políticos”, esgrimiendo la nula influencia que Occidente podía jugar en el Este –cuando al revés era más asequible, dada la permeabilidad existente en una democracia- y criticó que el “eslogan paneuropeo” del Este no tenía más valor que el de las “frases hermosas”: no lo veía factible y, en la Conferencia se demostraría el por qué –ante las trampas que Occidente le tendería el bloque occidental al comunista-¹¹².

¹¹⁰ “Resumen del Acta de las conversaciones hispano-holandesas sobre la CSCE (8 de enero). Madrid, 23 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹¹¹ “Acta de las conversaciones hispano-belgas sobre la CSCE. Madrid, 10 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹¹² “Acta de las conversaciones hispano-belgas sobre la CSCE. Madrid, 10 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

Tras el acuerdo en cuestiones procedimentales, la exposición inicial de posiciones por parte de las delegaciones y unas vacaciones navideñas que España aprovechó para no bajar la guardia en su actividad diplomática, las Consultas pasaban a tratar las propuestas para el Orden del Día de la futura CSCE.

3. La propuesta española para el Orden del Día. El estado de la “cuestión mediterránea” y el “puente mediador” Madrid-Argel: ¿algo más que altruismo diplomático para la CSCE? (enero-febrero de 1973).

El 15 de enero de 1973, y tras un mes de vacaciones navideñas, se reanudaron en Helsinki las Consultas Preparatorias de la CSCE. Lo más destacable en el reinicio de las reuniones en la capital finlandesa fue el vigor y la fuerza con la que llegaban los países de la OTAN tras las reuniones mantenidas en el *impasse* navideño. Así, tal y como Davignon había adelantado a los altos funcionarios del Ministerio español de Asuntos Exteriores, varios países miembros de la CEE y la OTAN demostraron el reparto de trabajo que habían acordado previamente, en sus intervenciones, todas ellas relativas a propuestas para el Orden del Día de la Conferencia: el delegado belga presentó las cuestiones económicas y de cooperación¹¹³; el embajador danés, los temas culturales y humanos¹¹⁴; y el italiano, aspectos políticos y de seguridad. El delegado del país transalpino en especial propuso medidas militares que tendiesen al fortalecimiento de la confianza y aumento de la estabilidad, con vistas a la reducción de los riesgos de enfrentamiento militar en Europa; unas pautas que se basarían en el aviso previo de maniobras militares y de grandes movimientos de tropas, así como el intercambio de observadores con ocasión de maniobras militares¹¹⁵. Mientras, la delegación belga también se encargó de presentar la propuesta de organización sobre los mandatos, las Comisiones y respectivas

¹¹³ “CESC/HC/17. Embassy of Belgium: Proposal regarding the agenda for a CSCE and Committees and Sub-Committees on co-operation in the fields of economics and environment. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹¹⁴ “CESC/HC/19. Denmark: Agenda item: Development of human contacts, broadening of cultural and educational exchanges and wider flow of information; Committee and Sub-Committees. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹¹⁵ “CESC/HC/18. Italy: Agenda item: Questions of security; Committee and Sub-Committees. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

Subcomisiones, y los trabajos específicos de todas ellas¹¹⁶. Era la primera vez que, en una reunión internacional de esta envergadura, los países del Mercado Común –además, todos ellos miembros de la OTAN– ponían en marcha la Cooperación Política Europea y presentaban iniciativas de forma conjunta o coordinada¹¹⁷. Una intensa actividad que pilló de sorpresa a los países del Pacto de Varsovia, que reconsideraron sus posturas y adoptaron una táctica más flexible, a la espera de entrar en discusiones sobre el Orden del Día. Incluso, la delegación soviética transmitió que, tras su ronda de reuniones bilaterales en el mes de interrupción, había llegado al convencimiento de que estaba muy cerca el consenso en que la Conferencia se celebrase en tres fases, y que el nivel de las dos primeras debía ser de ministros y Comisiones¹¹⁸.

Dos días después tuvo lugar la exposición de propuestas de los países neutrales, entre ellos Yugoslavia, Austria y Suiza. La embajadora yugoslava, Ljubica Stanimirovic, presentó, en su propuesta de Orden del Día, una cláusula para el apartado de seguridad en la que pedía que la dimensión mediterránea fuera considerada como parte del problema más amplio de la seguridad, no sólo europea sino incluso mundial¹¹⁹. El país helvético propuso, entre otras medidas, considerar la existencia de la “Europa mediterránea”¹²⁰; y la delegación austriaca, entre sus puntos principales, planteó crear en la CSCE una “comisión de buenos oficios” para intentar solucionar o ayudar a solucionar el problema de Oriente Medio por su cercanía a Europa¹²¹. Una propuesta esta última que tenía pocos visos de prosperar, tanto por la oposición de Este y Oeste. Países como España, defensores a ultranza de incluir la cuestión mediterránea en la Conferencia de Seguridad, hasta entonces habían mostrado sus recelos respecto a la posibilidad de incluir el tema de Oriente Medio en la CSCE, para evitar que se rechazase su propuesta de

¹¹⁶ “CESC/HC/17. Embassy of Belgium: Proposal regarding the agenda for a CSCE and Committees and Sub-Committees on co-operation in the fields of economics and environment. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹¹⁷ ROMANO, Angela: *From détente in Europe to European détente. How the West shaped the Helsinki CSCE*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2009, pp. 142-186.

¹¹⁸ *La Vanguardia*, 16 de enero de 1973, p. 14.

¹¹⁹ “CESC/HC/23. Yugoslavia: Draft agenda of the Conference on European Security and Co-operation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 18 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹²⁰ “CESC/HC/22. Austrian proposal regarding the agenda for the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 17 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹²¹ “CESC/HC/20. Austrian proposal regarding the agenda for the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 17 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

“indivisibilidad” de la seguridad en el *Mare Nostrum* respecto a la del conjunto del continente¹²².

Nuño Aguirre de Cárcer, sin embargo, no rechazó tajantemente las palabras de la delegación austriaca, sino que reafirmó lo ya expresado en su discurso del 5 de diciembre: que Oriente Medio representaba un “problema candente” a las puertas de Europa y causa de “grave inestabilidad” en el Mediterráneo oriental. También volvió a recordar que, llegado el momento, deberían buscarse los medios adecuados para que los países mediterráneos extraeuropeos que estuvieran interesados en la seguridad, fueran informados de los asuntos que les atañían directamente, con el objetivo de recibir de ellos sus “criterios opiniones” sobre dichas cuestiones¹²³. El embajador español aprovechó para citar las otras dos banderas temáticas de su delegación, junto al Mediterráneo, en las Consultas de Helsinki: el fenómeno del turismo, tanto como “industria floreciente” como “camino” para facilitar los contactos humanos entre los pueblos europeos. Asimismo, destacó el problema que afectaba a bastantes de los países presentes en las Consultas –entre ellos España– en lo relativo a la inmigración y emigración, insistiendo en la necesidad de “evitar discriminaciones” entre los emigrantes¹²⁴.

Los países del Pacto de Varsovia guardaban todavía un prudente silencio: estaban a la espera de los resultados de una reunión en Moscú de los ministros de Asuntos Exteriores de la organización preeminente del bloque socialista europeo. Viendo el vigor con el que Italia, Bélgica y Dinamarca habían registrado sus proyectos de mandato cubriendo los tres temas y “cestas” principales –seguridad, cooperación económica, y contactos humanos, cultura, educación e información–, el apoyo incondicional que el resto de naciones de la OTAN y la CEE le habían dado, y el respaldo disimulado recibido por los países neutrales, los Estados comunistas se vieron obligados a coordinar posturas de cara a la CSCE. De esta forma, la URSS y sus países satélites acabaron presentando sus propias propuestas. Como destaca Jacques Andréani, “a partir de entonces la redacción de los documentos constituyó la labor principal” de las treinta y cuatro delegaciones; un trabajo que, con una duración de entre cuatro y cinco meses, ya prefiguraba lo larga que iba a ser la negociación de Ginebra¹²⁵.

Mientras, a mediados de enero de 1973 los ministros de Exteriores de los países comunistas dieron “luz verde” al inicio de las conversaciones MBFR sobre la reducción

¹²² ABC, 18 de enero de 1973, pp. 23-24.

¹²³ La Vanguardia, 18 de enero de 1973, p. 16.

¹²⁴ ABC, 18 de enero de 1973, pp. 23-24.

¹²⁵ ANDRÉANI, Jacques: *Op. cit.*, p. 62.

mutua y equilibrada de fuerzas en Europa¹²⁶. Unas negociaciones en las que, en un pretendido golpe de efecto, la URSS trasladó -a través de cauces no oficiales- que propondría invitar a todos los países europeos que desearan participar en ellas, es decir, apostaba por que tuviera carácter multilateral por considerar que también afectaban a su seguridad nacional, justo lo que España venía demandando desde hacía tiempo¹²⁷; sólo la férrea oposición de los países de la OTAN frustró las expectativas de Madrid¹²⁸. Finalmente, las MBFR comenzaron sus reuniones exploratorias el día 31 de enero en Viena¹²⁹. Un asunto que, pese a ser oficialmente ajeno al proceso de la CSCE, siempre sobrevoló las Consultas de Helsinki. Austria informó oficialmente -no cursó una invitación al uso- a veintiséis países de que estaba dispuesta a ser la anfitriona de la reunión. Finalmente, acudieron menos de los inicialmente invitados, por el acuerdo previo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Por la OTAN participarían los países que mantenían tropas en Europa central: Estados Unidos, Canadá, República Federal Alemana, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo y Holanda; y otros cinco de los “flancos” de la Alianza Atlántica -Noruega, Dinamarca, Italia, Grecia y Turquía-; sólo Islandia y Portugal quedaron fuera, mientras que Francia se autoexcluyó desde el inicio por oponerse a la naturaleza misma del proceso. Por el Pacto de Varsovia asistirían la Unión Soviética, Checoslovaquia, Polonia, Hungría y la República Democrática Alemana, también en su calidad de países con tropas en Europa central; Rumania y Bulgaria, también miembros del Pacto, asistirían en calidad de “colaterales”, pese a las reticencias de la OTAN. Quedaban fuera de las negociaciones los neutrales: Austria -que sólo asistía en calidad de país anfitrión-, Suecia, Suiza y Finlandia; países como España, Malta, Chipre, Irlanda, Albania e incluso Yugoslavia; y los “mini Estados”: Vaticano, Andorra, Liechtenstein y San Marino. Para esta selección se tomaron en consideración los acuerdos de Moscú entre Nixon y Breznev de mayo de 1972, en los que se afirmaba que se procedería “en un foro especial” a buscar una forma de reducir recíprocamente las fuerzas armadas, “en primer lugar en Europa central”¹³⁰.

Por otra parte, en el Ministerio de Asuntos Exteriores proseguía el análisis minucioso sobre la CSCE y la participación de España en su reunión multilateral preparatoria. El “Grupo de Trabajo” creado *ad hoc* en el Palacio de Santa Cruz volvió a reunirse en

¹²⁶ ABC, 17 de enero de 1973, p. 25.

¹²⁷ ABC, 19 de enero de 1973, p. 21; 20 de enero, de 1973, pp. 19-20.

¹²⁸ Nuevo Diario, 24 de enero de 1973, p. 1.

¹²⁹ HASLAM, Jonathan: *The Soviet Union and the politics of nuclear weapons in Europe, 1969-87. The problem of the SS-20*, Basingstoke, Macmillan, 1989, pp. 52-56.

¹³⁰ La Vanguardia, 31 de enero de 1973, p. 5.

en el mes de enero, bajo la presidencia conjunta del embajador en Misión Especial, Jaime Argüelles, y el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero. El Mediterráneo centró la mayor parte de la discusión. La posición de España a este respecto estaba clara en líneas generales, pero no era perceptible en cuestiones más concretas; esto es, se tenía muy claro que había que tratar el tema en la Conferencia, pero no se sabía cómo lograr “incrustarlo” en las negociaciones; y es por ello que había que plantear una estrategia, que centró buena parte de esta reunión “secreta”. Argüelles recomendaba hablar de este problema, pero “sin comprometerse en exceso”; de hecho, se deslizaron veladas críticas al apoyo implícito que Aguirre de Cárcer había dado a Austria y sus menciones al problema de Oriente Medio: el embajador en Helsinki había actuado en dicha materia tan delicado “de por libre”, sin autorización de Santa Cruz. El representante especial para la CSCE señalaba que tanto Washington como Londres estaban radicalmente en contra de todo lo que supusiera mención alguna del Mediterráneo, y más si incluía el problema de Oriente Medio. ¿Qué proponía Argüelles? Una solución de compromiso basada en el nombramiento de un Comité *stand-by* por si los países de la ribera sur pretendían participar de una u otra forma en la futura CSCE; no en vano, el próximo viaje de Rodríguez-Porrero a Argelia debía servir para reforzar el papel mediador de España y así intentar convencer a Argel de que su contribución a las discusiones de Helsinki era todavía posible¹³¹.

¿Qué estrategia había que seguir con el tema del Mediterráneo? Fernando Morán, subdirector general de África, defendía con elocuencia su inclusión en el Orden del Día de la Conferencia como punto independiente; Argüelles y Felipe de la Morena eran, sin embargo, partidarios de que el *Mare Nostrum* se incluyese como ámbito destacado en el apartado de Seguridad y Cooperación, pero no como *ítem* diferente, entablándose una fuerte discusión, en especial entre Morán y Luis Guillermo Perinat, subdirector general de América del Norte, que, escandalizado por las tentaciones “neutralistas” del subdirector general de África¹³², recordó que España no podía saltarse las “líneas rojas” marcadas por Occidente por la vinculación indirecta a su sistema defensivo a través de las bases militares de Estados Unidos en territorio español¹³³.

¹³¹ “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

¹³² Para conocer algunas de sus ideas iniciales en materia de política internacional, *vid.* MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980.

¹³³ “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

El subdirector general de África insistió en ir “tan lejos como sea posible” en la defensa del *Mare Nostrum* como tema independiente en la CSCE y justificó con vehemencia el por qué de su argumento. En primer lugar, a medida que la CEE fuera elaborando una política de vecindad con los países árabes, el peso específico de España en la zona mediterránea disminuiría de una manera “alarmante”; y si Italia y, sobre todo Francia, se opusieran a tratar el problema del Mediterráneo en la Conferencia de Seguridad, España siempre quedaría ante los países árabes con el crédito de que, entre los países occidentales, había sido el único que había apoyado sus tesis. Por tanto, España, aconsejó Morán a todos los presentes –y en especial a Argüelles, ante su escepticismo- que no se podía dejar caer en el olvido esta cuestión, sino defenderla de forma incondicional; y lanzó un argumento final lapidario: mientras la ascendencia de España en la Conferencia era “mínima”, su proyección en el Mediterráneo, por el contrario, era “considerable”. En definitiva, advertía el futuro ministro de Exteriores socialista: o España se agarraba al “clavo mediterráneo”, o su influencia en la Conferencia quedaría reducida a la marginalidad. Felipe de la Morena, escéptico ante este argumento, mostró su esperanza en que la posición de España, al ser considerado en la CSCE un país “mediano o pequeño”, podía tener un papel “en alza” y hacerse fuerte en “credibilidad y respeto” por su actitud “razonable e independiente”. Morán contestó que España no era un Estado “pequeño” como podían serlo Chipre o Malta, sino que era “un gran país a escala europea”, pese a la exclusión que se sufría por parte del bloque occidental y apostó por jugar una carta “neutralista-mediterránea” para llamar su atención: “Somos Occidente aunque no quieran consentírnoslo, y es bueno que vean que jugamos la carta del Mediterráneo y del Medio Oriente porque no nos dejan otra alternativa”,¹³⁴.

Finalmente, y tras esta intensa discusión en el Grupo de Trabajo de la CSCE del Ministerio de Asuntos Exteriores, los integrantes del mismo acordaron pedir que el ámbito del Orden del Día y mandatos incluyera la cuestión del Mediterráneo; igualmente, España solicitaría a la Conferencia que ésta acogiese “favorablemente” los deseos expresados por los países mediterráneos de la ribera sur para participar “de un modo u otro”, e incluso de acreditarles como observadores. El acuerdo final fue que las sucesi-

¹³⁴ “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

vas intervenciones de España en Helsinki desarrollarían las líneas marcadas en el primer discurso del embajador Aguirre de Cárcer el 5 de diciembre¹³⁵.

Otro punto esencial en dicho encuentro, de naturaleza secreta, fue el de las cuestiones militares. El 18 de enero, la delegación holandesa había presentado un añadido a la propuesta de la OTAN de tres días antes, incluyendo ciertas medidas militares, con el objetivo de fortalecer la confianza y aumentar la estabilidad, así como reducir los peligros de una confrontación militar¹³⁶. El capitán Lobo, en representación del Alto Estado Mayor del Ejército, señaló que fuera cual fuese el tono a emplear en la futura discusión sobre cuestiones militares, para que España diera su aprobación a las mismas, era necesario que éstas estuvieran impregnadas “del más profundo realismo”. Miguel Solano, subdirector general de Asuntos Europeos, advirtió que un hipotético rechazo por parte de España a tratar temas militares privaría de “sentido coherente” a la Conferencia; y si Estados Unidos hacía prevalecer su tesis sobre las MBFR –es decir, que no fueran unas negociaciones multilaterales- o se adoptaba una tesis “salomónica” para contentar a todas las partes, las posibilidades de intervención de España eran escasas, o más bien, nulas; por tanto, para que España pudiera tener algún tipo de influencia en las MBFR, la delegación en Helsinki tenía que dar un respaldo abierto a tratar temas militares en la CSCE¹³⁷.

La inclusión de cuestiones militares en el punto de la Seguridad pasó a ser prioritaria para España. En principio, Nuño Aguirre de Cárcer, cuya intervención para presentar la propuesta de Orden del Día de España se esperaba para la semana siguiente, tenía instrucciones claras por parte de Madrid: debía seguir, en términos generales, los puntos expuestos por la propuesta holandesa “HC/24” y por la OTAN -en especial, en materia de cooperación-, así como resaltar la importancia de las medidas militares para la seguridad y considerar “lógica y hasta necesaria” la inclusión del Mediterráneo¹³⁸; aún así, y

¹³⁵ “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

¹³⁶ “CESC/HC/24. Netherlands: Proposal to add to the mandate for the Sub-Committee on appropriate measures, including certain military measures, aimed at strengthening confidence and increasing stability so as to reduce the dangers of military confrontation (doc. CESC/HC/18 of January 15, 1973). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 18 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹³⁷ “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

¹³⁸ “Informe del embajador de España Jaime Argüelles al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre Consultas de Helsinki. Madrid, 22 de enero de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

para dejar claros sus matices, España acabó registrando una enmienda al texto holandés, para que se añadiesen al mismo las siguientes palabras:

“El Subcomité se encargará de la elaboración de una declaración conjunta declaración sobre los problemas relacionados con el nivel de seguridad de los países de Europa. Tal declaración debe destacar la indivisibilidad de los aspectos político-militares de la seguridad en Europa y reafirmar la determinación de los firmantes de contribuir a la reducción de los peligros de una confrontación militar en Europa.

La declaración podría referirse a la apertura de negociaciones, dentro de un marco apropiado, respecto a los niveles y actividades de las fuerzas armadas en Europa”¹³⁹.

Aparte del Mediterráneo y las cuestiones militares, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores recomendó de nuevo a Aguirre de Cárcer que declarase el “interés prioritario” que el Medio Ambiente tenía para España y que la encargada de poner en marcha la cooperación en economía de la CSCE debería ser la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (CEPE)¹⁴⁰, uno de los pocos órganos europeos –aunque emanado de la ONU- a los que pertenecía el Estado español.

En dicha reunión de la “célula CSCE”, como acabamos de ver, el Mediterráneo se convirtió en un punto esencial del orden del día. Y Argelia fue un protagonista esencial en las mismas. A la hora de defender que España adoptase una política autónoma y ambiciosa sobre el *Mare Nostrum* de cara a la CSCE, el subdirector general de África del Ministerio, Fernando Morán, que conocía de primera mano los movimientos de Marruecos hacia el Sahara¹⁴¹, se mostró especialmente vehemente en este aspecto. Así, recordó que Argelia, país que junto a Túnez había reivindicado con más insistencia participar en la CSCE, jugaba un papel esencial en la mayor brecha que tenía abierta la diplomacia española en África: la descolonización del Sahara¹⁴². ¿Había, pues, algo más que altruismo en el celo de Madrid por mediar entre las dos orillas del Mediterráneo y en in-

¹³⁹ “CESC/HC/25. Amendment proposed by the Ambassador of Spain to the Netherlands proposal (CESC/HC/24) for an addition to the document CESC/HC/18 concerning the second Sub-Committee on questions on security. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 22 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁴⁰ “Nota interna de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Madrid, 24 de enero de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 – Consultas Previas).

¹⁴¹ MORÁN, Fernando: *Palimpsesto. A modo de memorias*, Madrid, Espasa Calpe, 2002, pp. 129-142.

¹⁴² “Acta de la reunión del Grupo de Trabajo de la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Grupo de Trabajo de la CSCE”.

sistir para incluir al Gobierno argelino en el proceso de la CSCE, tal y como se desprendía de las alusiones indirectas de Morán?

El director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, recobró el protagonismo del que había gozado antes del inicio de la reunión preparatoria en Helsinki, y realizó un viaje oficial a Argel el 25 de enero 1973, el mismo día que Aguirre de Cárcer presentaba la propuesta de Orden del Día de España para la futura CSCE. En su encuentro con su homólogo argelino, se abordaron los temas de mayor actualidad desde el punto de vista de política internacional y regional que afectaban de manera directa a España y a Argelia, dando un especial protagonismo al examen de los respectivos puntos de vista sobre la concertación en el Mediterráneo y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, incidiendo en el ofrecimiento de Madrid para officiar de mediador del Gobierno del país magrebí, para lograr que compareciera, de la forma que fuera posible, ante la Conferencia. Argelia parecía destinado a ser el interlocutor de España en la cuenca norte del Mediterráneo, también quizás como explicamos en líneas atrás, porque el Gobierno español intentase con ello rebajar la presión de Argel respecto a la descolonización del Sahara. El viaje oficial no sólo sirvió para entablar contactos más estrechos con un actor clave en el norte de África, especialmente interesado en ser partícipe del proceso de Helsinki, sino que reviste utilidad para conocer el estado de la cuestión mediterránea en las Consultas Previas de la CSCE en ese momento.

Rodríguez-Porrero explicó a su colega argelino, Abelhamid Adjali, que el Mediterráneo constituía un “problema prioritario para España”, ya de que la estabilidad en esta región dependía su seguridad nacional. El director general de Política Exterior explicó las iniciativas tomadas por España en las Consultas de Helsinki para que el Mediterráneo fuera incluido en el Orden del Día y para que los países de la cuenca sur pudieran participar, bajo la forma que se considerase posible, en las reuniones previas de la CSCE; una actuación basada en discursos, enmiendas y una propuesta –lanzada en los pasillos de Dipoli- de crear un *contact body* para el conflicto de Oriente Medio con el objetivo de facilitar el flujo de información en ambas direcciones, y, llegado el caso,

servir de lugar de encuentro¹⁴³; una propuesta esta última que, meses después, el Ministerio de Asuntos Exteriores reconocería como un fracaso¹⁴⁴.

El alto funcionario del Palacio de Santa Cruz expuso las variopintas reacciones, que hasta ese momento, se había encontrado España a tratar el tema del Mediterráneo en la CSCE: Estados Unidos se había opuesto desde el inicio, aunque había suavizado su postura; Grecia y Turquía evolucionaban “positivamente”, como se había demostrado en la exposición de principios; Francia no estaba en contra, pero se resistía a una concertación multilateral mediterránea y prefería mantener sus privilegiadas relaciones bilaterales con la ribera sur mediterránea; Italia, condicionada por su pertenencia a la OTAN, había pasado de oponerse a presentar el “Plan Moro” de Conferencia de Seguridad Mediterránea, pero fuera de la CSCE. Igualmente, Rodríguez-Porrero informó a Adjali de las reuniones tripartitas que –sin resultado por el momento- estaban celebrando en París los embajadores de España y de Italia con el secretario general del *Quai d’Orsay*, Claude Alphand. El país que más favorablemente había acogido la propuesta española era Yugoslavia, que incluso había ido más lejos al defender que en dicha cooperación debían participar exclusivamente los países no alineados; Madrid se oponía a los condicionamientos ideológico-políticos planteados por Belgrado –posiblemente, porque España no era un país completamente no alineado- y defendía, como ya venía siendo tradicional, una cooperación en aspectos técnicos antes de pasar al terreno político o de seguridad. Otros países del Magreb como Marruecos, tras algunas reservas, se habían unido a los esfuerzos de Argelia y Túnez por participar en Helsinki, y Malta había convocado una reunión “a cuatro”-con Italia, Libia y Túnez-¹⁴⁵.

El director general de Política Exterior argelino, Abelhamid Adjali, tras agradecerle a su homólogo español sus explicaciones, recordó que la creación de una “conciencia común” entre los países ribereños del Mediterráneo era una “línea directriz” de la política exterior de su país, con el objetivo de buscar los puntos de coincidencia que les podían unir para unirse ante las políticas de las grandes potencias. En la zona mediterránea,

¹⁴³ “Conversaciones celebradas en Argel el 25 de enero de 1973, en el Ministerio de Negocios Extranjeros, entre los Directores Generales de Política Exterior, Sres. R.-Porrero y Adjali. Madrid, 29 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Viaje a Argel del Sr. Rodríguez-Porrero y entrevistas con el Sr. Adjali”.

¹⁴⁴ “Nota informativa 50/73 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección de Europa Oriental) sobre el Mediterráneo en la CSCE. Madrid, 24 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

¹⁴⁵ “Conversaciones celebradas en Argel el 25 de enero de 1973, en el Ministerio de Negocios Extranjeros, entre los Directores Generales de Política Exterior, Sres. R.-Porrero y Adjali. Madrid, 29 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Viaje a Argel del Sr. Rodríguez-Porrero y entrevistas con el Sr. Adjali”.

y tal y como había defendido en público y en sus contactos bilaterales el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Argelia, Abdelaziz Bouteflika, era “indispensable” que se estimulase esa concertación para garantizar los países de la cuenca. El alto funcionario argelino explicó que su Gobierno defendía la convocatoria de una Conferencia para la Seguridad en el Mediterráneo, pero no era partidaria de ninguna postura maximalista como la de Yugoslavia de que en la cooperación mediterránea sólo estuvieran los países no alineados; ni tampoco le terminaba de convencer la de Túnez, que deseaba la concertación de todos los países mediterráneos. Argelia defendía una vía que –curiosamente– estaba hecha prácticamente *ad hoc* para España –y para otros como Malta o Albania–: en la concertación debían estar los no alineados y aquellos que, aunque, mantuvieran acuerdos político-militares con cualquier bloque –caso de Madrid–, no pertenecieran ni a la OTAN ni al Pacto de Varsovia; también, los argelinos dudaban de las ambiguas intenciones de su ex metrópoli, Francia, pero reafirmaban que no se oponían a la presencia de más Estados. Fuera como fuese, y con el convencimiento de que la conferencia mediterránea saldría adelante, Adjali incluso habló de cuestiones procedimentales y de fechas –marzo de 1973– con Rodríguez-Porrero, para sorpresa de éste. El director general de Política Exterior del Palacio de Santa Cruz quiso matizar que, para España, el objetivo esencial era “salir de lo sectorial” y eliminar las “diferencias ideológicas”, en clara alusión a la política de invitar sólo a países que no tuvieran vínculos con bloques militares. España, en ese sentido, se alineaba con Túnez: había que contar con todos¹⁴⁶.

Sobre la CSCE y la posible participación de Argelia, Adjali agradeció la cooperación que España estaba prestando a sus aspiraciones de acudir a Helsinki. Argel había lanzado toda su artillería diplomática para obtener el estatus de “país observador” –o cualquier otro que se les ofreciera– para participar en la Conferencia de Seguridad. Adjali adelantó a Rodríguez-Porrero que Argelia, Marruecos y Túnez presentarían –por separado– en un breve lapso de tiempo un documento en el que expondrían, de forma muy generalista, sus puntos de vista sobre la CSCE y su implicación para la seguridad en el Mediterráneo. El alto funcionario argelino justificó ante su colega español que su Gobierno concedía gran importancia a la Conferencia de Seguridad por su “importancia histórica”; y que los países del norte de África no pretendían crear dificultades a la Conferencia, así como tampoco tenían la intención de bloquearla planteando problemas es-

¹⁴⁶ “Conversaciones celebradas en Argel el 25 de enero de 1973, en el Ministerio de Negocios Extranjeros, entre los Directores Generales de Política Exterior, Sres. R.-Porrero y Adjali. Madrid, 29 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Viaje a Argel del Sr. Rodríguez-Porrero y entrevistas con el Sr. Adjali”.

pecíficos como el conflicto de Oriente Medio. Argelia, por ejemplo, estaba abierta a todas las cuestiones de cooperación, incluso en el sector de las relaciones culturales; lo único que recelaba de la CSCE era que se convirtiera en una “simple vitrina” en la que los países expusieran sus puntos de vista independientes sobre los problemas de Europa –como hasta entonces, hay que reconocer, estaba ocurriendo-, y que fueran definitivamente Estados Unidos y la Unión Soviética los que entre ellos tomaran las decisiones sobre la seguridad en el Viejo Continente y, en definitiva, en el Mediterráneo.

Rodríguez-Porrero manifestó que la relación con los países norteafricanos podía darse a través del *contact body* al que aludió anteriormente, y que España ya había advertido “seriamente” de los peligros que conllevaría para la CSCE y para toda Europa rechazar la solicitud de los países norteamericanos de, como mínimo, realizar sus contribuciones temáticas a la Conferencia. El alto funcionario español, discrepando radicalmente del velado apoyo que su compañero Nuño Aguirre de Cárcer había dado a la propuesta austriaca, consideró que el tema de Oriente Medio no debía tratarse, aunque lo justificó aduciendo que la CSCE no tenía que interferir en otras iniciativas. Adjali y Rodríguez-Porrero se mostraron de acuerdo en oponerse a que, como resultado de las MBFR, se pudiesen incrementar las fuerzas en el Mediterráneo como “compensación” por una hipotética reducción en Centroeuropa. Pero para Argelia, insistía Adjali, era más importante la CSCE, en tanto en cuanto, insistía una vez más, podía representar la “democratización” de las relaciones entre Estados, porque todos los países tendrían la misma voz en la cooperación internacional. Además, en un momento en que sus relaciones con el Mercado Común se encontraban en un momento de tensión por cuestiones aduaneras, advertía que si a Argelia se le cerraban las puertas de la CSCE por presiones occidentales, se plantearía llegar a acuerdos directamente con el CAME-Comecón socialista o con Japón. Adjali hizo un ruego final a Rodríguez-Porrero: le pidió que se cursasen instrucciones a la delegación española en Helsinki para que reforzase el diálogo con la misión oficiosa de Argelia y tratase de encontrar “fórmulas precisas” para la relación de la Conferencia con Argel; al mismo tiempo, el director de Política Exterior argelino reiteró la “conveniencia” de que los diplomáticos españoles “tranquilizasen” a las demás representaciones –en especial las occidentales- sobre la “prudencia” de la actitud de su país, insistiendo en su voluntad de colaboración “sincera y eficaz” con Europa¹⁴⁷. El viaje oficial de Rodríguez-Porrero a Argelia se cerró con un breve encuen-

¹⁴⁷ “Conversaciones celebradas en Argel el 25 de enero de 1973, en el Ministerio de Negocios Extranjeros, entre los Directores Generales de Política Exterior, Sres. R.-Porrero y Adjali. Madrid, 29 de enero de

tro con el ministro de Asuntos Exteriores de aquel país, Abdelaziz Bouteflika, con el que se abordaron temas exclusivamente bilaterales y, según las evidencias llegadas hasta nuestros días, no aparecieron ni el Mediterráneo ni la CSCE¹⁴⁸.

Por otra parte, el día 25 de enero de 1973, Nuño Aguirre de Cárcer, había presentado la primera propuesta de España para el Orden del Día para la Conferencia, que obtendría la catalogación de “HC/26” en la nomenclatura oficial de las Consultas Previas de la CSCE, y que contenía tres capítulos y un apéndice¹⁴⁹. Esta proposición es relevante únicamente porque se trató de la primera, pero adolece de mayor interés por dos razones: para empezar, no fue la versión definitiva, como veremos más tarde; y en segundo lugar, fue en líneas generales, una recolección de muchas otras propuestas, pasadas por el tamiz español. Además, Aguirre de Cárcer no siempre siguió algunas de las instrucciones enviadas por Santa Cruz –apoyo a las propuestas de la OTAN, estar a la expectativa en las proposiciones del Pacto de Varsovia– sino que, en muchas de sus formulaciones, intentó hacer una miscelánea de todas ellas. El objetivo de la delegación española en Helsinki era intentar producir un documento “salomónico” que recogiese las propuestas de todas las partes, intentar vender su “papel mediador” y no vivir siempre de su condición de “promotor de la causa mediterránea”.

La “HC/26” sólo contenía cinco novedades. La primera de ellas, la más importante, la que devino en “hilo conductor” de su exposición, fue la importancia del Mediterráneo, cuestión en la que Madrid sí imprimió “sello propio”, al ir más allá que otros países que habían propuesto tratar este mismo tema, tal y como había propuesto Fernando Morán. El embajador español en Helsinki proponía la cooperación regional mediterránea de forma transversal para todas las comisiones, aún sabedor de la dificultad que ello entrañaba. En materia de seguridad, Madrid planteaba que el afianzamiento de la seguridad en Europa se diese “en su total extensión geográfica incluido el Mediterráneo”¹⁵⁰. Santa Cruz defendía la inclusión en el Orden del Día de este punto al apreciar que “nu-

1973”, AMAE, R 13710, expediente “Viaje a Argel del Sr. Rodríguez-Porrero y entrevistas con el Sr. Adjali”.

¹⁴⁸ “Circular reservada número 63 del director general de Política Exterior a los embajadores de España en Londres, Nouakchott, Rabat, Trípoli, Túnez, Washington, Roma y Representante Permanente de España en Naciones Unidas, sobre la visita a Argel. Madrid, 2 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conversaciones o contactos de autoridades de la Dirección General de Política Exterior con las de otros países relacionados con la CSCE”.

¹⁴⁹ “CESC/HC/26. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 25 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁵⁰ “CESC/HC/26. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 25 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

merosos” países, además de España, habían destacado el “nexo intrínseco” entre la seguridad en el Viejo Continente y el *Mare Nostrum*. Si bien es cierto que España no era el primer país que planteaba algo similar en el fondo, sí era una formulación inédita en la forma y en la transversalidad. Aguirre de Cárcer recordó que en su primera intervención, del 5 de diciembre, había resaltado que no debía quedar “ninguna duda” de que los principios jurídicos y políticos directivos de las relaciones entre los Estados, y los campos de cooperación que la CSCE se proponía fomentar, tenían que englobar “a la totalidad del continente europeo, en sus tierras, en sus costas, en sus islas y en sus mares”. El embajador en Helsinki manifestó de nuevo que determinados países del sur mediterráneo habían trasladado ya su interés por los futuros debates de la Conferencia de Seguridad, y aseguró: “no nos faltarán medios de que lleguen a nosotros sus ideas y aspiraciones, ni de que ellos queden debidamente impuestos de cuanto estimen pueda afectarles”¹⁵¹. El Ministerio de Asuntos Exteriores se hizo eco del, a su juicio, “apoyo caluroso” de Turquía, del “agradecimiento” de Túnez y Argelia –como veremos a continuación- y de los matices de Italia, Francia y Dinamarca¹⁵²; mientras, Noruega se convirtió en uno de los primeros países de la OTAN que aceptó en público la inclusión de la seguridad en el Mediterráneo en los temas de la seguridad europea¹⁵³.

Aparte de esta formulación sobre la seguridad en el Mediterráneo, sólo había otras cuatro novedades: la importancia de la “promoción técnica del turismo”, cuestión que figuraría –aunque con otras palabras- en las propuestas de Yugoslavia y Austria, y que también abarcaría el ámbito de los contactos humanos; como ya lo había hecho la delegación yugoslava, el “fenómeno migratorio intraeuropeo”, no sólo en términos de cooperación, como en el anterior apartado, sino en su lado humano, de contactos entre las personas; la institucionalización y continuidad del proceso de Helsinki para mantener el “ambiente de cooperación dentro de la gran familia europea” y proyectarlo hacia “eventuales formas de continuidad para el mantenimiento del concierto europeo sobre seguridad y cooperación”¹⁵⁴; y la “conveniencia” de que el Viejo Continente mantuviera la

¹⁵¹ “Intervención Embajador en Helsinki Consultas para la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. 25 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹⁵² “Informe sobre el desarrollo de la segunda fase de las Consultas Multilaterales de Helsinki - Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Dirección General de Política Exterior – Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Informes de la Delegación de España sobre situación de la 2ª fase de la CSCE”.

¹⁵³ *ABC*, 3 de febrero de 1973, p. 27.

¹⁵⁴ “Intervención Embajador en Helsinki Consultas para la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. 25 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

“relación especial” que, desde el Descubrimiento, le unía con los pueblos del otro lado del Atlántico a través de la cooperación en los terrenos de la cultura, la ciencia y la tecnología¹⁵⁵. Una intervención en este sentido que llevó al Palacio de Santa Cruz a dar órdenes con celeridad a todas las Embajadas de España en Iberoamérica para que comunicaran a los Gobiernos ante los que estaban acreditados las alusiones de Aguirre de Cárcer a esas naciones del otro lado del Atlántico¹⁵⁶.

La presentación de este proyecto no pasó desapercibida para la prensa española. *ABC*, en su espacio de información internacional “Meridiano Mundial”, destacaba que de la propuesta presentada por Aguirre de Cárcer ese 25 de enero sobresalían especialmente dos extremos: presentarse como un país ribereño del Mediterráneo y al mismo tiempo “solidario de una común preocupación por la seguridad con los demás países vecinos de la cuenca”; y haber señalado la “unión existente entre los temas políticos y las cuestiones militares”, algo que el periódico monárquico relacionaba con la no pertenencia de España a ninguno de los dos bloques –más bien, cabría matizar, “no pertenencia a organizaciones militares”-¹⁵⁷. Al mismo tiempo, Salvador López de la Torre, corresponsal de *Nuevo Diario* en Helsinki, destacó la “independencia española”, que se estaba mostrando en lo referente al organismo permanente, donde, a su juicio, la delegación presidida por Aguirre de Cárcer jugaba a una vía intermedia entre la defensa clara y decidida del organismo permanente del Este, y la oposición enconada de Occidente¹⁵⁸. Finalmente, en *Informaciones* Antonio Sánchez-Gijón enmarcaba “el intento de participación” de España en la CSCE en la progresiva reinserción que estaba experimentando la diplomacia hispana, como se había demostrado con el establecimiento de relaciones con la RDA; este periodista intuía que España no presentaría propuestas para una “modificación esencial del tablero europeo”, sino que lo realmente pretendía el Palacio de Santa Cruz era un “ejercicio político-diplomático” que fuera útil para “la actualización de las perspectivas españolas en el cambiante contexto europeo”, esto es, “un ensayo de nuevo avance en la *normalización* de la posición española”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ “Intervención Embajador en Helsinki Consultas para la CSCE. Ministerio de Asuntos Exteriores. 25 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹⁵⁶ “Orden Circular número 50 de la Subdirección General de Asuntos de Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores a los embajadores de España en Iberoamérica. Madrid, 29 de enero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

¹⁵⁷ *ABC*, 26 de enero de 1973, p. 27.

¹⁵⁸ *Nuevo Diario*, 27 de enero de 1973, p. 1.

¹⁵⁹ *Informaciones*, 30 de marzo de 1973, p. 1.

Sin embargo, poco después, tras la reanudación de las sesiones –suspendidas durante una semana por la celebración, también en Helsinki, de la I Conferencia Interparlamentaria sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁶⁰–, Nuño Aguirre de Cárcer presentó una versión revisada y más desarrollada del documento inicial “HC/26”, que había sido excesivamente esquemático, escasamente pormenorizado y poco original en su redacción inicial. El nuevo documento se titulaba “Proyecto revisado de Orden del Día de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”¹⁶¹, que aunque no divergía en exceso con el fondo de muchas propuestas, sí presentaba una formulación más novedosa que la anterior. El 5 de febrero, visiblemente molesto, el embajador de España en la capital finlandesa comenzó justificando ante sus colegas que pidiera la palabra “demasiadas veces”, puesto que países fuera de los bloques militares –como el suyo– estaban “obligados” a intervenir más; sólo hablando, afirmó, se conocería la posición pública de los Gobiernos, pues ésta no podía “presumirse”, no podía darse por supuesta. También, lanzó una acerada crítica a determinadas conversaciones “de pasillo” que había tenido que escuchar: Aguirre de Cárcer consideraba “un *ritornello*” un *déjà vu*, algunas “sugerencias” –no quiso aclarar de parte de quién– que había oído en el Centro “Dipoli” fuera del plenario, sugiriéndole que delegaciones como la suya no intervinieran tanto, porque la CSCE era una “conferencia Este-Oeste, o norte-sur” y que el meollo de la misma estaba en Centroeuropa y “no en la periferia”, en clara alusión a España. Así, el jefe de la delegación hispana quiso dejar claro que no compartía esta interpretación, por no coincidir con los “términos de referencia” de la convocatoria de las Consultas; porque si no, países como España no estarían en calidad “participantes” sino de “figurantes”, algo que, dejó entrever, no estaba dispuesto a admitir¹⁶².

Aclarado este extremo, Aguirre de Cárcer presentó el proyecto revisado del Orden del Día. Para evitar suspicacias o críticas que fueran dirigidas a un presunto afán de protagonismo por parte de España, el embajador en Helsinki quiso recordar que otros países como Suiza y la URSS ya habían seguido el mismo procedimiento. La nueva propuesta estaba dirigida al primer capítulo o sección del orden del día, sobre Seguridad.

¹⁶⁰ GHEBALI, Victor-Yves: *The Conferences of the Inter-Parliamentary Union on European Cooperation and Security, 1973-1991. The contribution of parliamentary diplomacy to East-West détente*, Aldershot (UK)-Brookfield (VT), Dartmouth, 1993, pp. 1-9, 31-60, 79-88.

¹⁶¹ “CESC/HC/26/Rev.1. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapter I). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁶² “Intervención del embajador de España. Helsinki, 5 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expedientes 1-2 CESC.

La primera modificación estaba en la formulación de lo que España denominaba la “dimensión mediterránea” de la seguridad y la cooperación en Europa. Manteniendo la configuración de *chapeau*, que, en palabras de Aguirre de Cárcer, tenía su primera versión del Orden del Día, la delegación española había pensado enriquecer su propuesta transversal inicial con ideas propuestas por varios delegados, como los de Turquía, Yugoslavia, Malta, y frases planteadas por Austria, Suiza, Italia Francia, Chipre y Grecia. El jefe de la delegación española quiso aclarar que con ello no desdeñaba las intervenciones de Reino Unido, Dinamarca o Noruega; o incluso de la URSS, cuyo delegado sí aludió al conflicto de Oriente Medio, aunque no directamente al *Mare Nostrum*, silencio que el embajador interpretaba como “signo de muda aquiescencia”¹⁶³. Con esta compilación, España no aportaba nada nuevo, sino que pretendía alcanzar el liderazgo del “lobby mediterráneo”; o quizás también, reivindicar el papel que había decidido ejercer al inicio de estas Consultas: el de actor protagonista no tanto en propuestas propias sino en mediación para las dificultades que surgieran en cuestiones procedimentales y temáticas.

En segundo lugar, respecto a los Principios -que España no había detallado ni en las distintas intervenciones orales ni en su primigenio proyecto de Orden del Día- Aguirre de Cárcer explicó que su propuesta bebía de dos fuentes principales: la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de la misma Organización sobre los principios referentes a las relaciones amistosas y a la cooperación entre Estados, adaptando ambos documentos al escenario de la CSCE. Como culmen, se tendrían que elaborar unas normas de conducta más clarificadoras, señaló, unas “reglas del juego”, entre los Estados participantes de la Conferencia, entre los miembros del “club de la Seguridad y la Cooperación en Europa”. Los principios que España incluía en la fase de redacción del proyecto del Orden del Día eran: la igualdad soberana de los Estados; la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones entre los Estados; respeto a la unidad e integridad territorial; no intervención y no injerencia directa o indirecta en los asuntos internos; solución por medios pacíficos de los conflictos o controversias internacionales –a lo que volvería a hacer referencia el punto tercero de dicho capítulo I, captando la idea suiza-; el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en el Derecho Internacional, ya procedieran de textos básicos, tratados colectivos, multilaterales o bilaterales, sobre aspectos militares de la seguridad, manteniendo en este punto la redac-

¹⁶³ “Intervención del embajador de España. Helsinki, 5 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expedientes 1-2 CESC.

ción original, influida por las distintas propuestas de Italia y Países Bajos, que España había enmendado; y el principio de la inviolabilidad de las fronteras. A este respecto, explicó Aguirre de Cárcer, en la etimología del término “inviolabilidad” estaba la misma raíz que en “violencia”, que en “fuerza”, pues España no lo interpretaba en el sentido de “intangibilidad” ni “inmutabilidad” por medios pacíficos mutuamente aceptados, como había pasado, por ejemplo, en el caso del Chamizal entre Estados Unidos y México¹⁶⁴. A este respecto, aunque no dio más detalles, avanzó que España presentaría “a continuación” una declaración interpretativa formal; es decir, estaba preparando el terreno al documento aclaratorio sobre Gibraltar del que hablaremos a continuación¹⁶⁵. Finalmente, cabe señalar que en la autoenmienda al proyecto original de España aparecía un cuarto punto dentro del capítulo I: “Problemas de las zonas contiguas, en cuanto afecten a la seguridad o a la cooperación en Europa”¹⁶⁶.

En una segunda intervención que tuvo lugar días más tarde, Aguirre de Cárcer volvió a auto-enmendar la propuesta española para los capítulos II y III, mucho más concretos, originales y explícitos que en el proyecto inicial. Para el “cesto II”, concerniente a la cooperación en los ámbitos de la Economía y el Medio Ambiente, España comenzaba argumentando que, a la hora de tratar las cuestiones que contenía el capítulo, había tenido en cuenta la “dimensión global” del continente europeo, y en particular los aspectos regionales de la cooperación económica, tomando como ejemplo la zona de la que había hecho “bandera” Madrid: la cuenca del Mediterráneo en su conjunto; eso sí, con el implícito objetivo de atraerse a otros países del Viejo Continente, también aludía a los programas multinacionales para otras regiones -cuenca del Danubio, el Mar Báltico, el Mar del Norte, etc.-¹⁶⁷.

¹⁶⁴ El Chamizal fue un territorio fronterizo y en disputa entre Estados Unidos y México, que afectaba a un área comprendida entre las ciudades de El Paso (Texas) y Ciudad Juárez (Estado de Chihuahua). Esta zona, por cambios naturales en el cauce del río Bravo/Grande, quedó en el lado norte del mismo y, por ende, en territorio norteamericano, pues el río hacía las veces de frontera entre ambos países. México libró un largo pleito con Washington para recuperar su soberanía sobre el territorio. Finalmente, y en virtud de un arbitraje proveniente de 1911, ambos países llegaron a un acuerdo en 1963, por el que Washington cedía el Chamizal a su vecino del sur y ambos países convenían en construir un canal artificial que evitase que el río Bravo/Grande modificara la frontera entre México y Estados Unidos. Para más información, *vid.* <http://www.sre.gob.mx/cilanorte/index.php/historia/52> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

¹⁶⁵ “Intervención del embajador de España. Helsinki, 5 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expedientes 1-2 CESC.

¹⁶⁶ “CESC/HC/26/Rev.1. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapter I). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁶⁷ “CESC/HC/26/Rev.2. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapters II and III). Helsinki Con-

Entrando en materia, el Gobierno español planteaba cinco propuestas para la Comisión II. Exponía, en primer lugar, la necesidad de “desarrollar las relaciones comerciales y económicas, teniendo en cuenta, y de una manera equitativa, los intereses de todos los participantes”. En segundo lugar, en materia de cooperación industrial, la delegación de España proponía la posibilidad de explotar conjuntamente ciertos recursos naturales y materias primas, así como extender la cooperación a la explotación de recursos energéticos. En tercer lugar, desarrollaba una amplia gama de proyectos cooperativos en otros sectores de la economía: en el ámbito científico-tecnológico, teniendo en cuenta los sectores en los que existiera un intercambio de cooperación y de información más amplio, en el campo de la ciencia “pura” como en el de sus aplicaciones prácticas, y con el fin primordial de mejorar sustancialmente la calidad de la vida humano en todo el continente; cooperación en el desarrollo del transporte y formas de comunicación entre los Estados participantes, así como medidas destinadas a su estandarización; y la “promoción técnica del turismo”, teniendo en cuenta la importancia que esta actividad ya tenía para las economías de muchos de los Estados participantes –entre ellos España- gracias al turismo de masas propio de la época¹⁶⁸, y en previsión de la expansión y diversificación que podía experimentar a lo largo del continente europeo, proponiéndose medidas como: el intercambio de técnicos y expertos, el estudio y predicción de los problemas relacionados con el turismo, la expansión de las inversiones y de proyectos conjuntos para el desarrollo y explotación de nuevas zonas turísticas, focalizando su atención en áreas potencialmente turísticas gracias a sus climas, paisajes, patrimonio histórico y cultural. En cuarto lugar, dado el considerable grado de desarrollo económico del continente europeo, España consideraba “necesario” estudiar medidas que, sin obstaculizar el crecimiento del continente, favorecieran a una “distribución más justa” de los recursos disponibles recursos; a tal efecto, se proponía desarrollar políticas de crecimiento económico en la regiones menos desarrolladas del continente europeo; e igualmente, se planteaba la elaboración programas conjuntos de cooperación para América Latina y el Tercer Mundo, aprovechando el alto grado de desarrollo técnico y experiencia que Europa poseía en esta materia. En quinto y último lugar, Madrid planteaba extender la cooperación en la protección y mejora del medio ambiente, contando con la ayuda de los

sultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁶⁸ FARALDO, José María y RODRÍGUEZ LÓPEZ, Carolina: *Introducción a la historia del turismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2013, pp. 147-171.

medios a disposición de las organizaciones internacionales activas en este campo¹⁶⁹. Ni una palabra, en esta ocasión, sobre la relación de los movimientos migratorios con la cooperación económica.

En el capítulo III, la reformulada propuesta de España se centraba en el desarrollo de las relaciones culturales, los contactos humanos y la difusión de la información. Al abordar estas cuestiones, la delegación presidida por Aguirre de Cárcer sugería tener en cuenta la contribución al fortalecimiento de la seguridad a través del conocimiento mutuo entre los pueblos; porque la promoción de todas las formas de contactos humanos y las medidas destinadas a ello “harían mucho para lograr un clima de la confianza, la paz y la seguridad en el continente”. Proponía cuatro medidas concretas. La primera de ellas, el desarrollo de los intercambios culturales, para lo cual se debería aprovechar la labor de la Conferencia Regional de la UNESCO en Políticas Culturales en Europa, celebrada en Helsinki en junio de 1972¹⁷⁰. En segundo lugar, el aumento de los servicios educativos y los intercambios, poniendo especial énfasis en cuestiones como: los problemas de la equivalencia entre los títulos y diplomas académicos; la enseñanza de idiomas; y la preparación de los textos escolares y otros libros educativos, sobre todo en los campos de la historia y la cultura. En tercer lugar, se daba especial importancia al desarrollo de los contactos humanos, potenciando los lazos familiares y los intercambios juveniles, extendiendo el turismo como medio para promover el conocimiento mutuo y dando más importancia a los aspectos humanos de la migración intraeuropea, para cualquier atisbo de discriminación. Finalmente, en cuarto lugar, se proponían medidas para facilitar la difusión de la información hablada, escrita, filmada o televisada. Mientras, el apéndice de “cuestiones especiales” se mantenía invariable respecto a la propuesta inicial de enero¹⁷¹.

Pero aún había más. Como es sabido, España había defendido desde el inicio la institucionalización del proceso que surgiera de Helsinki, pues, entre otros aspectos, lo veía como la única vía posible para participar en el escenario político europeo. En una terce-

¹⁶⁹ “CESC/HC/26/Rev.2. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapters II and III). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁷⁰ “Nota sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Madrid, 23 de junio de 1972”, AMAE, R 21606, expediente 832’061. 3(4)-1/1.

¹⁷¹ “CESC/HC/26/Rev.2. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapters II and III). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

ra intervención, Aguirre de Cárcer planteó un *addendum* a los textos enmendados anteriormente para incluir un cuarto capítulo relativo al “mantenimiento de la Concertación para la Seguridad y Cooperación Europea: posibles medidas para asegurar la continuidad”¹⁷². Madrid proponía la instauración de un “Comité Diplomático sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”. En el mismo estarían representados todos los embajadores acreditados –o nombrados para tal fin- en una capital europea “que no fuera la de las grandes potencias” –en clara alusión a Moscú, si bien a Washington se le descartada por razones geográficas por no estar Europa-. El Comité Diplomático de la CSCE tendría las siguientes funciones: asegurar la aplicación de las decisiones adoptadas por la Conferencia; coordinar y servir de canal para el intercambio de información entre los Estados participantes sobre las ideas y proyectos relacionados con los aspectos esenciales de la seguridad y la cooperación en Europa; preparar posteriores conferencias ministeriales y reuniones de alto nivel; y hacer uso, para este fin, de los sistemas de documentación –informes de expertos, consulta de archivos, etc.- de los organismos internacionales existentes en ese momento, y que habían estado implicados, de una u otra manera, en campos similares a los de la seguridad y la cooperación en Europa. El Comité no debería tener poderes ejecutivos, las decisiones deberían tomarse por consenso, el cargo de presidente del mismo sería rotatorio y las reuniones se celebrarían en el lugar de residencia del presidente de turno. Por último, España proponía crear una “pequeña Secretaría”, cuyos efectivos deberían limitarse a lo “estrictamente necesario”, con el objetivo de garantizar el buen funcionamiento del Comité¹⁷³.

Este punto sería uno de los que más fricciones causaría entre la diplomacia española y algunas cancillerías occidentales, que rechazaban cualquier forma de institucionalización del proceso de Helsinki. Ello provocó, según Javier Rupérez, un “cierto y puramente circunstancial plegado de velas”, pero “pasada la tormenta”, España seguiría insistiendo en la instauración de alguna forma de continuidad de la CSCE, aunque no se adoptase la fórmula propuesta por Madrid de “Comité Diplomático Europeo”¹⁷⁴. En cualquier caso, en declaraciones a la prensa acreditada ante la CSCE, un diplomático de una potencia europea había alabado la propuesta española, señalando que la delegación encabezada por Aguirre de Cárcer había hecho una contribución “ciertamente producti-

¹⁷² “CESC/HC/JOURNAL/36. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation. 9 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/5.

¹⁷³ “CESC/HC/26/ Rev.2/Add.1. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 9 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

¹⁷⁴ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 91.

va”; el delegado de la Santa Sede, el embajador Mendelevitch y los delegados de Liechtenstein, Rumanía, Reino Unido y Portugal, también habrían felicitado al embajador de España en Helsinki por esta iniciativa¹⁷⁵.

Por tanto, y tras haber seguido fielmente las instrucciones de Santa Cruz, haber escuchado el resto de intervenciones, haber mantenido conversaciones de pasillo y haber observado otros proyectos de Orden del Día que le sirvieron de inspiración, la delegación encabezada por Aguirre de Cárcer había presentado, ya en la tercera fase de las Consultas, una propuesta mucho más modulada, coherente, desarrollada y concreta que la inicialmente planteada allá por el mes de enero.

4. Y el “¡Gibraltar, español!” también se oyó en Helsinki... La Declaración Interpretativa de España sobre el Peñón del 5 de febrero.

El ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al contrario que su predecesor Castiella, no tenía a Gibraltar como su principal bandera en política exterior¹⁷⁶. Sin embargo, en ningún momento cejó en el empeño de reivindicar la soberanía española sobre el Peñón; no en vano, en su “estelar” estancia en Nueva York para asistir a la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas en 1970, había impartido una conferencia sobre la cuestión de Gibraltar en el prestigioso *Council on Foreign Relations*, con el objetivo de exponer las razones que llevaban a España a mantener esta posición de forma invariable a lo largo de décadas¹⁷⁷. A inicios de febrero de 1973, el jefe de la delegación española en las Consultas de Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, se dirigió a López-Bravo para informarle que, tras haber recibido los pertinentes informes de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio y haber intercambiado llamadas telefónicas con los más altos jefes del Palacio de Santa Cruz, iba a formular en breve una Declaración Interpretativa –figura propuesta por España en las primeras sesiones– sobre el *statu quo* de Gibraltar¹⁷⁸. En realidad, Exteriores llevaba preparando este demoledor “golpe de efecto” desde hacía meses, tras adquirir conciencia –a través de los encuen-

¹⁷⁵ ABC, 10 de febrero de 1973, p. 33.

¹⁷⁶ REMIRO BROTONS, Antonio: “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 10 (2004), p. 144.

¹⁷⁷ “Guión para la conferencia del Sr. Ministro [López-Bravo] ante el *Council on Foreign Relations*. Octubre de 1970”, AMAE, R 16993, expediente 16.

¹⁷⁸ “Telegrama 106 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 3 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1.

tros bilaterales- de que uno de los apartados a tratar en las Consultas de Helsinki sería el de la “inviolabilidad” de las fronteras. Gibraltar había estado completamente ausente del discurso de Aguirre de Cárcer del 5 de diciembre, siguiendo la “lógica López-Bravo” de que Madrid y Londres debían “pensar juntos” sobre el Peñón; pero el Palacio de Santa Cruz había decidido reconsiderar el tema y actuar de forma preventiva, con el objetivo de evitar “males mayores” respecto al futuro texto final de la Conferencia de Helsinki e impedir que “inviolabilidad” se equiparase con “intangibilidad”¹⁷⁹.

La cuestión de la colonia británica en la Península Ibérica tardó en salir casi tres meses desde el inicio de las Consultas. Pero la delegación española ya había ido preparando el terreno, avisada por Santa Cruz. En primer lugar, casi un mes antes de que empezasen las Consultas, la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio aconsejaba respecto al tema de reconocimiento de las fronteras europeas declarar que la adhesión de España al tratado –o documento de otra índole- resultante de la CSCE no podía ser interpretado como un reconocimiento del *statu quo* de Gibraltar¹⁸⁰; una situación que, por cierto, del mismo modo, tenía que afrontar Irlanda –y con Reino Unido también- respecto al conflicto del Ulster; ni Madrid ni Dublín deberían tolerar que la adopción de la inviolabilidad de las fronteras -pensada en especial para Centroeuropa- recayera sobre dos “zonas calientes” para su acción exterior: Gibraltar y el Ulster¹⁸¹. También, una vez iniciadas las consultas, Aguirre de Cárcer había propuesto –de forma oral- en las iniciales discusiones procedimentales crear el corpus documental de las “Declaraciones interpretativas”¹⁸²; el objetivo era que las delegaciones, sin oponerse al texto final de la Conferencia, pudieran presentar sus alegaciones o reservas formales al mismo y evitar de esa forma que se rompiera el indispensable consenso.

La Dirección de Europa Oriental recomendó no hacer ver que el tema de Gibraltar era un asunto bilateral entre los dos países, pero avisaba que para plantearlo en una reunión multilateral como las Consultas de Helsinki, había que cuidar mucho los tiempos y las formas. Sin descartar que la alusión principal al tema se hiciera en el discurso del ministro de Asuntos Exteriores en la primera fase de la Conferencia, el departamento

¹⁷⁹ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 87.

¹⁸⁰ “Informe 2101 de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores: frontera con Gibraltar en relación con la CSCE. 30 de octubre de 1972”, AMAE, R 16993, expediente 2 – 12’12/0/1.

¹⁸¹ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, *op. cit.*, p. 57.

¹⁸² “Despacho 354 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, remitiendo normas de procedimiento para Consultas multilaterales de Helsinki. 1 de diciembre de 1972”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europa” (2ª carpeta); *La Vanguardia*, 28 de noviembre de 1972, p. 24.

dirigido por Felipe de la Morena, basándose en los informes de la Asesoría Jurídica Internacional, consideraba que era un tema al que había que darle “celeridad”. Su propuesta, pues, era hacer una reclamación sobre Gibraltar, en tono moderado, aprovechando “alguna ocasión propicia”. Por ejemplo, se podían utilizar las discusiones sobre la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial o incluso el tema del Mediterráneo; para ello se utilizaría alguna declaración interpretativa o reserva formal específica, en la que se advertiría de la “aprensión y reservas” con que España contemplaba el tema de las fronteras –por ejemplo-, por cuanto pudiera significar la “consagración del *statu quo* actual de Gibraltar”, matizando que el Gobierno español “no quería” plantear este tema en Helsinki -teniendo en cuenta que ya se había pronunciado la Asamblea General de las Naciones Unidas-, y que España confiaba poder llegar a iniciar negociaciones bilaterales con la otra parte para su solución¹⁸³.

Por tanto, la maquinaria ministerial se había puesto en marcha. A la altura de febrero de 1973 no se estaba discutiendo el tema de las fronteras en las Consultas de Helsinki pero sí se estaba llegando al final de la segunda fase de las reuniones preparatorias multilaterales, en las que las delegaciones tenían oportunidad de reformular sus proyectos de Orden del Día. Y la primera semana de dicho mes parecía el momento adecuado para llevar a cabo el “golpe perfecto”, la que sería una de las actuaciones más destacadas de la delegación española en las conversaciones preliminares de la CSCE. El 27 de enero, el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, envió un telegrama al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, comunicándole que debía estar “prevenido” para hacer una referencia a la reclamación de Madrid sobre Gibraltar en el momento que considerase “más oportuno”, aprovechando alguna ocasión en la que se tratasen puntos de la Orden del Día de la CSCE como inviolabilidad fronteras, integridad territorial, etc.¹⁸⁴. Tomando en consideración la propuesta de Felipe de la Morena, el jefe de la diplomacia española transmitió a Aguirre de Cárcer que el argumentario a seguir era el siguiente:

¹⁸³ “Nota 12/73 de la Dirección de Europa Oriental para el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, de carácter reservado, sobre el problema de Gibraltar en las Consultas de la CSCE. Madrid, 26 de enero de 1973”, “Nota 13/73 de la Dirección de Europa Oriental para el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, de carácter reservado, sobre el problema de Gibraltar en las Consultas de la CSCE. Madrid, 27 de enero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 – 12’12/0/1.

¹⁸⁴ “Telegrama 43 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 27 de enero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 – 12’12/0/1.

“Mi Gobierno contempla este tema con gran aprensión y reserva, ya que no podría adherirse a fórmula que significara de alguna manera reconocimiento o consagración del “statu quo” actual de Gibraltar”.

También, se conminaba a Aguirre de Cárcer a aclarar –como había propuesto la Dirección de Europa Oriental- que no era propósito de Madrid tratar este asunto bilateral en la CSCE, sino, simplemente, evitar que su “silencio” al abordarse puntos como la inviolabilidad de fronteras, integridad territorial, etc. pudiera interpretarse como una renuncia de España a sus “legítimos derechos” sobre Gibraltar. Igualmente, debía lanzar un mensaje “conciliador” a Londres para intentar iniciar conversaciones que condujesen a la negociación de la soberanía del Peñón¹⁸⁵.

Aguirre de Cárcer informó el 3 de febrero al ministro que haría circular el documento en el que España expresaba sus reservas oficiales tras presentar el remozado proyecto de Orden del Día el 5 de febrero¹⁸⁶. Finalmente, tras haber recibido el “visto bueno” de López-Bravo¹⁸⁷ y después de haber presentado la propuesta renovada del Orden del Día en materia de Seguridad, el jefe de la delegación española solicitó, en conformidad con la “norma de procedimiento número 7” de las Consultas de Helsinki, que fuera registrada y enviada oficialmente a todos los participantes la siguiente declaración interpretativa que hacía, en nombre de su Gobierno, respecto a la cuestión de los principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes en la CSCE:

“Al prestar su adhesión a los principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes en la CSCE, el Representante de España declara que tal adhesión no puede ser interpretada como un reconocimiento del “status quo” actual de Gibraltar, en lo que a los límites se refiere, ni como una aceptación de la situación colonial a la que las Naciones Unidas (resoluciones 2070 (XX), 2231 (XXI), 2353 (XXII) y 2429 (XXIII)) han recomendado se ponga término mediante negociaciones entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

No es propósito del Gobierno español plantear ante este foro un problema sobre el cual la Organización de las Naciones Unidas ya se ha pronunciado a través de la Asam-

¹⁸⁵ “Telegrama 43 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 27 de enero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

¹⁸⁶ “Telegrama 106 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 3 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

¹⁸⁷ “Telegrama 54 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 4 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

blea General y que incide en la propia integridad territorial de España. Sin embargo, tampoco desea que un eventual silencio sobre este punto pueda ser interpretado como una renuncia de ningún tipo, o una muestra de desinterés, respecto de sus legítimos derechos en la materia.

Al propio tiempo, expresa su confianza de que la otra alta parte interesada acepte la iniciación de negociaciones bilaterales para resolver satisfactoriamente, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas, un problema que de manera tan entrañable, afecta a la nación española”¹⁸⁸.

El embajador británico, Anthony Elliott, contrariado por estas declaraciones, y alarmado por un posible “efecto contagio” a Irlanda –pues el problema del Ulster afectaba directamente a la seguridad nacional de su país-, pidió la palabra por alusiones al presidente Richard Tötterman, y respondió a Aguirre de Cárcer:

“En mi opinión no creo que estas Consultas Preparatorias sean el lugar apropiado para tratar cuestiones de fondo sobre la interpretación de los Principios, cuyo examen corresponderá, si se considera apropiado, a la Conferencia. La posición de mi Gobierno sobre las cuestiones planteadas en uno de los documentos distribuidos por el distinguido representante de España es públicamente conocida. Los asuntos interés mutuo de Gran Bretaña y España, incluida la cuestión de Gibraltar, son discutidos con regularidad por los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países. Este es un enfoque constructivo y plenamente coherente con el espíritu de nuestras Consultas. No voy a ir más allá, pero debo expresar que nos reservamos el derecho a pedir que esta Declaración o cualquier otra que hagamos también sea distribuida”¹⁸⁹.

Cabe matizar que el documento sobre Gibraltar presentado por España fue distribuido entre todos los participantes, pero no pudo ser registrado como documento oficial de la CSCE hasta el mes de junio de 1973, cuando se adoptaron las Recomendaciones

¹⁸⁸ “Declaración interpretativa del Representante de España sobre la cuestión de los Principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes en la CESC. Helsinki, 5 de febrero de 1973”, AMAE, R016993, expediente 1 – 12’12/0/1.

¹⁸⁹ “Telegrama no. 118 from British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE/MPT. 5 February 1972”, The National Archives (United Kingdom) (en adelante TNA), FCO 41-1341; “Statement made by the British Ambassador on 5 February 1973 and referred to in CESC/HC/JOURNAL/32/Rev.1”, AMAE, R 16993, expediente 1-2 CESC; “Telegrama 124 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 8 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1 –Europa-Gibraltar.

Finales de las Consultas Previas; y lo que se presentaría finalmente sería un texto con sustanciales modificaciones, por las razones que explicaremos en breve.

El ministro de Asuntos Exteriores no tardó en enviar un telegrama a los embajadores en Londres y Naciones Unidas para informarles de la presentación de esta declaración interpretativa¹⁹⁰. Mientras, Aguirre de Cárcer, eufórico por su “golpe de efecto” ante el plenario de la Conferencia, se acercó a su colega británico y, para reforzar sus argumentos, le enseñó un recorte del prestigioso periódico *Herald Tribune* del 2 de febrero, en la que una carta de un lector al editor señalaba: “el que las fronteras no deban ser alteradas más que pacíficamente es una cosa; pero que no deban nunca ser cambiadas es otra. Por ejemplo, ningún Gobierno británico o irlandés tendría especial interés en que se reconociera multilateralmente como sacro santa la actual frontera en Irlanda. Los Gobiernos españoles podrían opinar lo mismo acerca de Gibraltar”. Con ello pretendía hacerle ver que había sectores de su opinión pública que no pensaban lo mismo que el Ejecutivo de Su Majestad respecto al Peñón.

En contra de los temores de Felipe de la Morena, expresados en sus notas al subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, el embajador de España en Helsinki afirmó que había recibido los comentarios favorables –o al menos “plena comprensión”– por parte de los representantes de la Santa Sede, Alemania Occidental, Estados Unidos e incluso Dinamarca –estos tres últimos, países de la OTAN y, por ende, aliados de Londres–; el delegado danés incluso le habría dicho: “ha presentado usted muy eficazmente su caso”¹⁹¹. Aguirre de Cárcer también transmitió al Palacio de Santa Cruz que, desde su punto de vista, el embajador soviético había aludido indirectamente a las cuestiones de Irlanda del Norte y Gibraltar al hablar del derecho de “autodeterminación de los pueblos”, contemplado en la Carta de Naciones Unidas, “lo que no era el caso para los Estados participantes en la CSCE” –esto es, se respetaba la integridad territorial– sino que vino a decir, que sí lo era “para pequeños territorios en el continente europeo”¹⁹². El embajador de España en Helsinki no ocultó, sin embargo, que también había tenido roces con otros países tras la presentación de esta declaración interpretativa. Por ejemplo,

¹⁹⁰ “Telegrama del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, a los embajadores de España en Londres y Nueva York (ONU). 5 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1; “Telegrama 28 del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador de España en Londres, Jaime de Piniés. 8 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

¹⁹¹ “Telegrama 109 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 5 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-2 CESC.

¹⁹² “Despacho 64 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, informando, en orden cronológico sobre las intervenciones en torno a Gibraltar en las Consultas de Helsinki sobre la CSCE. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

con Marco Favale, embajador de Italia en Helsinki, “siempre dispuesto a entorpecer la labor del representante de España”, y el cual se mostró en contra de la declaración interpretativa española sobre Gibraltar, exponiendo su “preocupación” por la tramitación procedimental de la misma; el jefe de la delegación hispana, fiel a su estilo, le replicó “dándole la espalda” y respondiéndole que “esta cuestión –la de procedimiento- no concernía más que a España y a Gran Bretaña, y que sus embajadores la iban a solucionar *entre caballeros* sin necesidad de intervenciones de terceros, salvo la asistencia de la Presidencia”¹⁹³.

Igualmente, la delegación irlandesa –al final tenía razón en temer Elliott la reacción de Dublín-, aún mostrando su acuerdo en el fondo con España, expresó a Aguirre de Cárcer que para ellos “no era aceptable” el fondo, esto es, la calificación de la situación colonial de Gibraltar como “la última en Europa”, pues estimaban que en Irlanda del Norte también se daba una situación “de tipo colonial”, por lo que de mantener España esta expresión, Irlanda se vería obligada a hablar en este sentido, “en forma prematura a su propia táctica para el planteamiento más adelante del tema que les interesa”. Igualmente, los representantes del Gobierno de Dublín reprochaban a España su falta de apoyo –pese a las coincidencias de base- en la exposición que el embajador irlandés había hecho en su propuesta de presentación de principios, y en la que había manifestado implícitamente –esto es, no de forma tan explícita como lo había hecho España- respecto al conflicto del Ulster que “inviolabilidad no quiere decir intangibilidad ni inmutabilidad”, en la línea de lo que luego expresaría la delegación española. Aguirre de Cárcer intentaba estrechar lazos con la delegación irlandesa –posiblemente para granjearse su apoyo incondicional a la postura española sobre Gibraltar-, adelantándole que “en el momento oportuno”, España apoyaría públicamente la postura de Dublín¹⁹⁴.

Este nuevo “¡Gibraltar, español!”, siete años después de la célebre Resolución de la ONU, y en un nuevo foro multilateral –la CSCE-, no pasó desapercibido ante la prensa española –e incluso finlandesa-, y más si tenemos en cuenta que era uno de los “temas favoritos” del régimen franquista en su acción exterior. *ABC* titulaba: “Aguirre de Cárcer reafirma que España no reconoce el *statu quo* actual de Gibraltar”, resaltando que el Gobierno de Madrid no deseaba que el “eventual silencio” sobre la adhesión de

¹⁹³ “Despacho 64 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, informando, en orden cronológico sobre las intervenciones en torno a Gibraltar en las Consultas de Helsinki sobre la CSCE. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

¹⁹⁴ “Despacho 64 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, informando, en orden cronológico sobre las intervenciones en torno a Gibraltar en las Consultas de Helsinki sobre la CSCE. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

España a los principios de la Conferencia fueran interpretados como una “renuncia o muestra de desinterés” respecto de sus legítimos derechos¹⁹⁵. Para Ramón Garriga-Marqués, corresponsal del diario monárquico y de *La Vanguardia* en Helsinki, la intervención “del más alto interés” de Nuño Aguirre de Cárcer, presentando el remozado proyecto de Principios para la Seguridad y la Declaración Interpretativa sobre Gibraltar, no podía tener más “importancia”; el fin “casi seguro” el viernes 9 de febrero de la segunda fase de las Consultas hacía “relevantes” las intervenciones de las distintas delegaciones los días anteriores a la “tregua” de dos semanas, en tanto en cuanto lo que se tratase hasta entonces sería objeto de análisis y estudio durante la interrupción que sufrirían las Consultas de Helsinki¹⁹⁶. También se hicieron eco otros medios como *El Noticiero Universal* de Barcelona, el diario católico *Ya*, así como *Arriba* y *Nuevo Diario*¹⁹⁷.

Por su parte, el *Helsingin Sanomat*, el periódico más importante de Finlandia, también recogió la reivindicación española sobre Gibraltar en la CSCE. En el mismo, se resaltaba lo ya expuesto por Madrid: que el Gobierno de España no quería que esta cuestión fuera tratada en las Consultas y que llamaban a una pronta resolución en torno a “la última colonia en Europa”; el diario helsinguino destacaba que la base militar de Gibraltar, “en su día considerada muy importante, ha causado una discusión constante entre la Gran Bretaña y España, y se han celebrado numerosas negociaciones sobre este tema, pero sin resultado”. Igualmente, en las noticias del lunes 5 de radio y televisión en Finlandia, a las 17:30 y a las 18:10 respectivamente, el único aspecto mencionado de las Consultas en el Centro “Dipoli” fue la intervención de Nuño Aguirre de Cárcer sobre el contencioso gibraltareño¹⁹⁸. Otro periódico finlandés, el *Uusi Suomi*, señaló que en una de las últimas peticiones de palabra sobre los asuntos de seguridad de las Consultas, el representante de España había trasladado al plenario que la Conferencia no debía aprobar una resolución sobre las relaciones entre Estados, “cuyo contenido pudiera ser interpretado de tal manera que se reconociese el *statu quo* actual de Gibraltar”; a continuación, se resaltó que, según sus fuentes, “en la conversación que se produjo a continuación, los representantes de España y Gran Bretaña hicieron constar que se deberían

¹⁹⁵ *ABC*, 6 de febrero de 1973, p. 21.

¹⁹⁶ *La Vanguardia*, 6 de febrero de 1973, p. 20.

¹⁹⁷ AMAE, R 16993, expediente 1 - 12'12/0/1.

¹⁹⁸ *Helsingin Sanomat*, 6 de febrero de 1973, AMAE, R 16993, expediente 1-2 CESC.

celebrar negociaciones bilaterales sobre la situación de este territorio” y que en la CSCE “no haría falta tocar el tema de Gibraltar con mucho detalle”¹⁹⁹.

La noticia alcanzó -como no podía ser de otra forma- las Islas Británicas. La agencia *Reuters* emitió en Londres un teletipo que informaba de la declaración española, la cual había motivado “una rápida reacción por parte inglesa”, señalando el Gobierno británico que el tema de Gibraltar no era adecuado para una reunión como la de Helsinki al ser un “asunto de interés bilateral” que tenían que tratar Madrid y Londres por separado; dicha agencia adelantaba que Aguirre de Cárcer y su colega británico, Anthony Elliott, se reunirían después de la sesión del día 5 para tratar el procedimiento a seguir con la pretensión de intentar resolver el litigio planteado por España en las Consultas²⁰⁰.

Y así fue. Ambos embajadores acabaron alcanzando una solución de compromiso. Elliott, en su turno de réplica del 5 de febrero, había manifestado a Richard Tötterman la firme oposición de Reino Unido a que el documento español fuera registrado como “declaración interpretativa”, pues ateniéndose al párrafo siete de las normas procedimentales, dicha forma documental sólo cabía ser registrada en el caso de decisiones aprobadas, lo cual no había ocurrido; así pues, el presidente de las Consultas conminó a ambos embajadores a que llegaran a un acuerdo al respecto²⁰¹. Dado el clima de distensión en las relaciones hispano-británicas tras la reunión unos meses antes entre Douglas-Home y López-Bravo, la pretensión del *Foreign Office* era “diluir” el tema, posibilitar que las discusiones bilaterales sobre Gibraltar experimentasen un *aggiornamento* y evitar a toda costa que se produjese un nuevo encontronazo respecto a esta cuestión entre Madrid y Londres, ahora en un foro multilateral de renombre como la CSCE²⁰². Aguirre de Cárcer y Elliott acabaron pactando que dos declaraciones interpretativas de España y Reino Unido serían distribuidas entre todas las delegaciones participantes en las Consultas y constarían en el diario de sesiones; de esa forma, ambos textos tendrían el mismo estatus, pero serían tratados como algo menos formal a la categoría de “documento oficial”, una “solución satisfactoria” para Londres, que además preservaba las respectivas

¹⁹⁹ *Uusi Suomi*, 6 de febrero de 1973, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12'12/0/1 –Europa-Gibraltar.

²⁰⁰ “Telegrama 33 del embajador de España en Londres, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 5 de febrero de 1973”, “Teletipo de la agencia Reuters a las 17:46 del 5 de febrero de 1973. Oficina de Información Diplomática”, AMAE, R016993, expediente 1 – 12'12/0/1.

²⁰¹ “Telegram no. 118 from British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE/MPT. 5 February 1972”, TNA, FCO 41-1341.

²⁰² “Letter from D.C. Thomas (Southern European Department, Foreign and Commonwealth Office) to Mr. Goodison and Mr. Wiggin on Statement on Gibraltar by the Spanish Representative at the CSCE Preparative Talks. London, 6 February 1973”, “Letter from A.C. Goodison (Southern European Department, Foreign and Commonwealth Office) to Mr. Goodison and Mr. Goulding on Spain, Gibraltar and the CSCE. London, 8 February 1973”, TNA, FCO 41-1341.

posiciones sobre el espinoso tema de Gibraltar²⁰³. Luego, una vez aprobados los textos concernientes al “cesto I”, los dos países registrarían sus respectivas “declaraciones interpretativas”. La diplomacia británica lo vendió como un “éxito” y esperaba que, con este “acuerdo entre caballeros”, la cuestión concerniente la última colonia en Europa quedase definitivamente zanjada no sólo en las Consultas sino en la posterior Conferencia²⁰⁴.

La prensa británica también se hizo eco del compromiso hispano-británico: *The Daily Telegraph*, en una información titulada “Solucionada la disputa sobre Gibraltar”, señalaba que Aguirre de Cárcer había retirado el documento en el que se había referido a la “situación colonial” y lo iba a sustituir por otro –el que se convertiría en oficial-, y en el que declaraba “sencillamente” que España no estaba “satisfecha” con la posición actual sobre Gibraltar; los Gobiernos británico y finlandés deseaban, según este rotativo, que este litigio entre Madrid y Londres se mantuviera “fuera de las conversaciones de seguridad”²⁰⁵. Todavía hubo tiempo para un último aspecto polémico. *The Times* indicó que los delegados de España y Reino Unido en Consultas habían alcanzado un “acuerdo amistoso” sobre el tema del Peñón, retirando las dos declaraciones interpretativas como documentación oficial de la CSCE²⁰⁶; el *Gibraltar Chronicle* se hizo eco de la misma noticia²⁰⁷. Ante estas alusiones a una “retirada” de la declaración interpretativa española, la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores emitió un comunicado desmintiendo las informaciones publicadas por dichos medios de comunicación británicos, y precisaba:

“Algunos órganos de prensa ingleses han presentado una versión equívoca de los hechos al afirmar que el embajador de España, con posterioridad, había retirado su declaración. Tal manifestación es inexacta. La declaración interpretativa española así como la réplica inglesa han sido distribuidas en sesión plenaria a todas las delegaciones corres-

²⁰³ “Lord Merrivale’s Parliamentary Question - Monday 12 February. Background Note (Gibraltar and General Department, Foreign and Commonwealth Office). London, 9 February 1973”, TNA, FCO 41-1341.

²⁰⁴ “Letter from C.C.V. Adams (Western Organizations Department, Foreign and Commonwealth Office) to Mr. Donohue (Gibraltar and General Dept.). London, 8 February 1973”, TNA, FCO 41-1341.

²⁰⁵ “Télex de la Embajada de España en Londres a la Oficina de Información Diplomática. Traducción del *The Daily Telegraph*, 8 de febrero de 1973”, AMAE, R016993, expediente 1 – 12’12/0/1.

²⁰⁶ “Télex de la Embajada de España en Londres a la Oficina de Información Diplomática. Traducción del *The Times*, 8 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 – 12’12/0/1.

²⁰⁷ “Traducción hecha por el Gobierno militar del Campo de Gibraltar del diario *Gibraltar Chronicle*. 10 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 – 12’12/0/1.

*pondientes en las Consultas de Helsinki, según consta en el diario de sesiones correspondiente al 5 de febrero*²⁰⁸.

El comunicado fue difundido por las agencias Europa Press y Cifra, y los periódicos más destacados del panorama nacional como *ABC*, *La Vanguardia*, *Arriba*, *Pueblo*, *Nuevo Diario* y *El Noticiero Universal* y el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, lo remitió a los embajadores en Helsinki y Londres –para que lo difundieran-, así como al representante permanente de España en Naciones Unidas²⁰⁹.

Tal y como matizó Aguirre de Cárcer a Santa Cruz, España no retiraba el texto, sino que se procedería, de acuerdo con la Presidencia de las Consultas, a su distribución, junto al remozado proyecto revisado del Orden del Día presentado por España (“CESC/HC/26/Rev.1”); al final de la cita de los principios en el mismo se decía: “Estos principios han de ser interpretados a la luz de la declaración del representante de España del 5 de febrero de 1973, citada en el diario de sesiones CESC/HC/JOURNAL/32”, acompañando al mismo el texto de la declaración interpretativa; Elliott habría agradecido a Aguirre de Cárcer su “espíritu amistoso” al solucionar “entre caballeros” este punto procesal; de esa forma, el embajador español desmentía así la información de *The Times*, que había alterado las palabras del embajador británico²¹⁰. Aguirre de Cárcer reafirmaba, pues, que el documento todavía no había podido ser registrado oficialmente porque no se había aprobado ningún Orden del Día, pero negaba que no hubiera sido distribuido entre las distintas delegaciones. Con ello, quedaba relegada la polémica sobre Gibraltar hasta que la aprobación en la recta final de las Consultas permitiera el registro definitivo de las “declaraciones interpretativas” de España y Reino Unido.

²⁰⁸ “Telegrama del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, a los embajadores de España en Helsinki y Londres, y al representante permanente de España en las Naciones Unidas. Nota de la Oficina de Información Diplomática sobre Gibraltar. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

²⁰⁹ “Telegrama del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, a los embajadores de España en Helsinki y Londres, y al representante permanente de España en las Naciones Unidas. Nota de la Oficina de Información Diplomática sobre Gibraltar. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

²¹⁰ “Telegrama 115 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 7 de febrero de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1 - 12’12/0/1.

5. La formación del “grupo de trabajo” para la redacción de las “Recomendaciones Finales”. Turismo, emigración y Mediterráneo, “puntos fuertes” de España.

El 9 de febrero concluyó la segunda fase de las Consultas de Helsinki. Desconocemos la versión del Pacto de Varsovia, pero aún así fuentes cercanas a la OTAN transmitían estar “muy satisfechos” por la evolución de los trabajos en Helsinki, anunciando que volvería a adoptar posiciones comunes de cara a la tercera fase de las Consultas²¹¹. Los países de la CEE también se habían reunido en esta “tregua” de dos semanas en Bruselas -Bélgica ejercía la Presidencia de turno del Consejo de Ministros de la Comunidad-²¹²; los socios comunitarios valoraban de forma “muy positiva” el desarrollo de las Consultas hasta ese momento, destacando su nivel de coordinación entre los países de la OTAN y el apoyo implícito que los neutrales habían dado a buena parte de las propuestas occidentales, para sorpresa del Pacto de Varsovia²¹³.

En lo que se refería al balance de España, la delegación encabezada por Aguirre de Cárcer destacaba por su propio proyecto del Orden del Día, en todos sus capítulos, con una exposición más detallada que la inicialmente presentada, e incluso con su “propuesta estrella” de crear un “Comité Diplomático” para la continuidad del proceso de Helsinki. También había sido remarcable la presentación de la “Declaración Interpretativa” sobre Gibraltar, si bien España y Reino Unido habían resuelto sus diferencias sobre la inscripción en el orden del día de cuestiones como la de Gibraltar, acordando que este problema quedase momentáneamente fuera de este foro y se tratara por vías exclusivamente bilaterales, como acabamos de ver. Eso sí, la participación de España no estaba exenta de obstáculos y prejuicios. Por ejemplo, a la hora de oponerse a que la tercera fase de la CSCE fuese a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, el embajador de Yugoslavia le había puesto al delegado francés Gérard André un ejemplo de cómo dicho nivel

²¹¹ “Despacho 219 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las conversaciones sobre la CSCE. 14 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

²¹² “Despacho 233 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la tercera fase de la CSCE. 16 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

²¹³ “Nota informativa de la Dirección General de Política Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores): aclaraciones del Embajador Sr. Brunner sobre la presente coyuntura de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Madrid, 20 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

sería problemático, y puso en su boca –y no precisamente para bien- a España; el representante yugoslavo le dijo a su colega galo que “por ejemplo, el mariscal Tito nunca aceptará sentarse en la misma mesa que Franco”²¹⁴.

Mientras, en las dos semanas de pausa de las Consultas, Guido Brunner, embajador de la República Federal de Alemania en Madrid, se reunió con el alto representante del Gobierno español para la CSCE, Jaime Argüelles, para informarle del resultado de las reuniones que habían mantenido los países miembros de la CEE en ese lapso de dos semanas. Respecto a la instauración de un órgano permanente –sobre el que, recordemos, España había presentado una propuesta formal-, la CEE comenzaba a mostrar cierta predisposición al diálogo en este sentido, pero no consideraba “oportuno” abrir el debate sobre esta cuestión. Brunner afirmó que en instancias comunitarias se “comprendía” la “buena voluntad” de España; pero, para empezar, la URSS sólo había manifestado en conversaciones bilaterales su predisposición al organismo permanente mas no lo había declarado de forma oficial, y Occidente estaba esperando a ver qué “precio” estaba dispuesto a pagar Moscú por la creación de este órgano. Brunner avanzó que la CEE iba a aceptar que los temas concernientes al Mediterráneo se tratasen en Helsinki, porque no era conveniente que la CSCE fuera una “Conferencia Este-Oeste” sino que era positivo que se regionalizase el temario de la reunión; eso sí, todavía había ciertas precauciones, para evitar que el conflicto de Oriente Medio estuviese entre los temas propuestos, y no se había decidido todavía qué estatuto podían adoptar los países del norte de África que habían demandado ser observadores. Finalmente, sobre las cuestiones militares y de seguridad, el embajador de Alemania Occidental aplaudió la enmienda española sobre la propuesta holandesa por “enriquecerla”, señaló no había un consenso completo en el bloque occidental sobre estos temas –aunque sí se indicaba que los países occidentales no debían temer el nexo entre seguridad política y militar-, y destacó su “gran comprensión” por la posición de Madrid sobre las negociaciones MBFR, las cuales, además, estaban desarrollándose en un contexto especialmente difícil²¹⁵.

El 26 de febrero, y tras dos semanas de interrupción, comenzaba la tercera fase de las Consultas de Helsinki, que se esperaba comportase notables avances hacia la redac-

²¹⁴ « Télecgramme no. 679, d'André, sur la CSCE, troisième étape. Helsinki, le 15 février 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

²¹⁵ “Nota informativa de la Dirección General de Política Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores): aclaraciones del Embajador Sr. Brunner sobre la presente coyuntura de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Madrid, 20 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

ción final del texto si, tal y como se afirmaba en los pasillos del Centro “Dipoli”, se quería celebrar en julio la primera fase de la Conferencia de Helsinki. La anterior fase había concluido sin que los treinta y cuatro países participantes hubieran alcanzado un acuerdo sobre todos los problemas planteados sobre el Orden del Día de la futura Conferencia y sólo habían convenido crear cuatro Comisiones –lo cual ya suponía un avance destacado- sobre seguridad, cooperación económica, cooperación cultural y consecuencias institucionales de la Conferencia²¹⁶. Pero todavía quedaba pactar lo más complejo: el trabajo a hacer en las mismas; mientras, los países de la OTAN proponían repartirlas en varias Subcomisiones, la URSS y sus aliados –también España- se oponían a ello, por su deseo de llegar lo más rápidamente posible a la CSCE propiamente dicha y evitar que cualquier tipo de negociación previa fuera un obstáculo²¹⁷.

Por tanto, las Consultas entraban en la fase decisiva, pues hasta entonces no se habían alcanzado acuerdos sustanciales sino meros acuerdos procedimentales y exposiciones sobre la posición temática de cada uno. En esta primera sesión de la tercera fase, hubo una única intervención, la del embajador francés, Gérard André, que planteó crear un único grupo de trabajo en las Consultas para el examen de los asuntos propuestos –en especial de los más difíciles-, que pudiera reunirse de forma independiente al pleno de la reunión preparatoria, y que una vez alcanzado un acuerdo, elevase el acuerdo a plenario para su ratificación²¹⁸. La idea ya había sido planteada por el representante de Rumanía, Valentín Lipatti, antes de que se suspendiesen las Consultas en diciembre²¹⁹, pero fue la diplomacia francesa –como ocurriría en más de una ocasión- la que la acabó registrando. Esta propuesta francesa había sido previamente acordada por los países de la CEE y de la OTAN²²⁰.

²¹⁶ “Despacho 219 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las conversaciones sobre la CSCE. 14 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

²¹⁷ “Despacho 189 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. Asunto: la OTAN hace el balance de los resultados de Helsinki. 9 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta).

²¹⁸ “CESC/HC/JOURNAL/37. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 26 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/5; *La Vanguardia*, 27 de febrero de 1973, p. 21.

²¹⁹ En concreto, Lipatti había propuesto “si fuera necesario, establecer un grupo de trabajo” para redactar el documento final de las Consultas, en medio de las discusiones en esas fechas sobre cuándo y cómo comenzar dicho proceso. « Télégramme no. 1007-1009, d’André, sur les Préliminaires de la CSCE. Helsinki, le 15 décembre 1972 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2925.

²²⁰ “Nota informativa de la Dirección General de Política Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores): aclaraciones del Embajador Sr. Brunner sobre la presente coyuntura de la Conferencia de Seguridad y

Al día siguiente replicó la URSS; para sorpresa de los presentes, el embajador jefe de la delegación soviética, Viktor Maltsev, aceptaba la propuesta francesa “a título experimental”. Pese a su carácter de provisionalidad, esta medida era un gran paso para las Consultas. El embajador de España, Nuño Aguirre de Cárcer, intervino para proponer que cada presidente -cuando fuera necesario y hubiera contenido- tomase nota de lo acordado en la sesión del día, para dejar constancia de los resultados y pasarlos al presidente de la sesión siguiente; en víspera de la sesión plenaria, el presidente del grupo de trabajo pasaría dicha información a aquélla²²¹. Esta propuesta sería aprobada, junto a la constitución del “grupo de trabajo”, según consta en el diario de sesiones del 27 de febrero²²². Finalmente, el 28 de febrero se aprobaron las normas procedimentales que regularían el funcionamiento del “grupo de trabajo”²²³.

Las reuniones del mismo darían inicio el 1 de marzo. A partir de ese día, dicho órgano de las Consultas sería el único que deliberaría en sesiones diarias; el plenario pasaría a reunirse una vez por semana. Los idiomas serían los mismos seis que se venían utilizando hasta ahora -francés, inglés, alemán, ruso, español e italiano-. Cada semana el presidente de la última sesión del grupo de trabajo informaría al pleno de las Consultas de los resultados obtenidos por el grupo y, teóricamente, sería entonces cuando se harían los públicos los progresos realizados hasta entonces; todas las delegaciones habrían insistido en la necesidad de dar un carácter de confidencialidad a las deliberaciones del “grupo de trabajo”²²⁴, un asunto que no carece de importancia metodológica: ello impedía a los periodistas realizar su trabajo... y varias décadas después dificulta a los historiadores hacer el nuestro, al no poder reconstruir con detalle lo que ocurrió en las discusiones del “grupo de trabajo”. Además, no parece que los primeros días destacasen por el cumplimiento de dicho acuerdo: los embajadores de Malta y España, el 5 de mar-

Cooperación Europea. Madrid, 20 de febrero de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (2ª carpeta); “Despacho 323 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la creación en Helsinki de un grupo de trabajo único. 2 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²²¹ ABC, 27 de febrero de 1973, p. 32.

²²² “CESC/HC/JOURNAL/38. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/5.

²²³ “CESC/HC/35. Agreed procedural arrangements of a Working Group. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 28 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

²²⁴ “Despacho 323 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la creación en Helsinki de un grupo de trabajo único. 2 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

zo, presentarían pruebas para demostrar que “ciertos delegados” no habían respetado la “puerta cerrada” que se había decidido el martes anterior, por lo que Aguirre de Cárcer proponía que se cerrase totalmente la entrada a la sala de prensa a los periodistas durante las sesiones del grupo de trabajo y se realizase un comunicado de prensa al finalizar las sesiones plenarias²²⁵. Algo que, por otra parte, finalmente no se hizo: se mantuvieron los diarios de sesiones, sólo para las reuniones del pleno de las Consultas.

Para mayor complicación burocrática, este grupo de trabajo iba a contar con la ayuda de un único “subgrupo” informal, que recibió el encargo de redactar el proyecto de Orden del Día para los temas referentes a los Principios que regulasen las relaciones entre los Estados; las reuniones de este subgrupo serían restringidas y los proyectos de textos que en ellas se elaborasen serían discutidos a continuación al nivel del grupo de trabajo oficial; este procedimiento todavía tenía un carácter experimental, pero si la experiencia era positiva, lo más probable es que se creasen otros subgrupos para redactar otros puntos del Orden del Día²²⁶.

En las Consultas de Helsinki no todo eran plenarios, grupos de trabajo o subgrupos varios. Para empezar, España respaldaba distintas iniciativas de la delegación de la Santa Sede –como la referente a la libertad religiosa²²⁷, pero también aquella enfocada a plantear que los ministros de Exteriores pudieran en la primera fase de la CSCE presentar nuevos temas que no habían sido tratados en las Consultas²²⁸–; ¿un guiño al Vaticano para forzar negociaciones sobre el Concordato...? Buena parte de las negociaciones se desarrollaban en conversaciones privadas, “de pasillo” y rondas bilaterales. Pero también fuera de la capital de Finlandia. De cara a esta tercera y trascendental fase de las Consultas de Helsinki, la diplomacia española retomó sus contactos. En primer lugar, con Polonia: el representante comercial de España en Varsovia, Emilio Beladiez, en su reunión con altos funcionarios del *Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, recibió el apoyo polaco a la reserva española respecto a Gibraltar y también tendía la mano a Madrid a

²²⁵ “Teletipo de la agencia *France Presse*. 5 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²²⁶ “Despacho 379 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, el estado de las conversaciones en Helsinki. 14 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²²⁷ “CESC/HC/36. Proposal submitted by the Holy See. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3; *ABC*, 7 de marzo de 1973, p. 29; CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.), pp. 88-95.

²²⁸ *La Vanguardia*, 1 de marzo de 1973, p. 20.

tratar conjuntamente la cuestión de los países menos desarrollados, sólo aplicado a Europa²²⁹. Asimismo, la delegación española en Helsinki mantuvo también varias reuniones, en primer lugar, con el embajador de Estados Unidos, George S. Vest²³⁰. Y el 6 de marzo, el embajador de Francia en Helsinki, Gérard André, invitó al embajador especial de España para la CSCE, Jaime Argüelles, y al jefe de la delegación española en las Consultas, Nuño Aguirre de Cárcer, a un almuerzo de trabajo en su residencia oficial; aunque André manifestó su “moderado optimismo” sobre el desarrollo de las Consultas –ese mismo día se había comenzado a plantear la posibilidad de un compromiso en el tema de los Principios-, los problemas que estaba habiendo en las conversaciones MBFR en Viena²³¹ centraron la conversación: París no se oponía a tratar temas de seguridad en la CSCE pero defendía que no se debían basar no tanto en una reducción mutua y equilibrada de las fuerzas militares, sino en “una decidida voluntad” para hacer desaparecer los motivos de conflictos que en los últimos sesenta años habían asolado a Europa, en especial los problemas fronterizos; el país galo rechazaba, una vez más, las negociaciones MBFR por considerarlas una iniciativa “limitada y peligrosa”, porque suponían básicamente el deseo de reducción de tropas de las dos grandes potencias; y porque, al mismo tiempo, entrañaba un “derecho de inspección” sobre la situación militar de los países europeos sin ofrecer a éstos una contrapartida equilibrada para, a su vez, controlar la situación militar de las dos grandes potencias²³².

La cuestión mediterránea volvió a centrar la atención de diversos encuentros bilaterales. En primer lugar, el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, realizó una “visita relámpago” a Italia el 12 de marzo, para reunirse con su colega del país transalpino, Giuseppe Medici. El viaje no dejaba de tener su importancia: era la primera vez en veinticinco años que un ministro de Exteriores español tenía un encuentro oficial

²²⁹ “Carta del director general de Política Exterior al embajador de España en Helsinki sobre el punto de vista polaco en relación con la Conferencia de Helsinki. Madrid, 7 de marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 - Consultas Previas).

²³⁰ Cit. en “Despacho 107 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre su almuerzo de trabajo con el embajador de Francia. 9 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²³¹ “Despacho 325 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre el nexo entre las CSCE y las MBFR. 2 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²³² “Despacho 107 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre su almuerzo de trabajo con el embajador de Francia. 9 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

con un ministro del Gobierno italiano en Roma²³³. El Mediterráneo centró la atención de ambos. Medici situó a España e Italia como los países europeos “más importantes” en el *Mare Nostrum*, pues Francia no parecía dispuesta a “entrar en el juego” de este mar. Italia había llevado a cabo cuatro iniciativas principales: la participación en la reunión de Malta de noviembre de 1972 con el país anfitrión, Libia y Túnez, encuentros a los que López-Bravo no mostró interés en asistir. Medici señaló que italianos y españoles tenían el “deber” de “sensibilizar” a los europeos sobre el problema del Mediterráneo, para lo cual lo mejor era establecer una “estrecha colaboración” entre los embajadores de ambos países en Helsinki sobre esta cuestión, algo que no se estaba produciendo –como es sabido, Favale y Aguirre de Cárcer tenían una relación manifiestamente mejorable-. Sobre las MBFR y su relación con el *Mare Nostrum*, Italia, literalmente, se “desentendía” de este problema y Medici afirmó que había que evitar que el Mediterráneo quedase afectado por estas conversaciones y se convirtiera en una moneda de cambio para conseguir la participación de Hungría –si se incluía al país magiar por ser “periférico”, el área mediterránea también se vería afectada-²³⁴.

España también organizó varios encuentros en la propia capital finlandesa, especialmente enfocados a tratar las cuestiones del Mediterráneo. En la tarde del día 13 de marzo, una vez finalizada la reunión plenaria, la Embajada de España en Helsinki acogió un encuentro para tratar sobre el tema del *Mare Nostrum*. A la legación española asistieron representantes de Portugal, Francia, Italia, Malta, Yugoslavia, Turquía, Chipre, Austria, Suiza, Alemania Oriental, Reino Unido, Holanda y Rumania; en total, trece países más la anfitriona España. Además de haber pleno consenso en reconocer la relación entre seguridad europea y seguridad en el Mediterráneo, el objetivo era acordar un proyecto de formulación para que el tema del Mediterráneo fuera ubicado en las cabeceras de los distintos capítulos –esto es, Subcomisiones- de los que constaría el Orden del Día de la conferencia²³⁵. Tres días más tarde, hubo otra reunión, también en la Embajada española, a la que se unieron Estados Unidos y San Marino. Aunque no hubo en este segundo encuentro grandes avances, cabe destacar que tras la misma, y sumando a la delegación anfitriona, la mitad de los Estados participantes en las Consultas estaban participando en las consultas privadas que estaba organizando Aguirre de Cárcer en su

²³³ *ABC*, 13 de marzo de 1973, p. 35.

²³⁴ “Entrevista entre el Senador Giuseppe Medici, Ministro de Negocios Extranjeros de Italia y el Ministro español de Asuntos Exteriores, Don Gregorio López Bravo. Roma, 12 de marzo de 1973, 11:30 a 14 horas, Villa Madama”, AMAE, R 14169.

²³⁵ *La Vanguardia*, 14 de marzo de 1973, p. 22.

Embajada²³⁶; un dato que no era baladí y que mostraba el poder de convocatoria que el embajador español en Helsinki estaba consiguiendo, con el consiguiente protagonismo para su país, en el tema mediterráneo.

Pero no sólo del Mediterráneo vivía España. El ya mencionado “subgrupo de trabajo” sobre seguridad ya trabajaba con propuestas de redacción concretas que, sin embargo, todavía tenían que ser aprobadas por el “grupo” y el plenario. Dado que se empezaban a enfocar los problemas militares de la seguridad europea, a la delegación presidida por Aguirre de Cárcer le habían llamado también los suecos para que mediara en la primera e inicial formulación sobre esta cuestión, conjuntamente con Austria, Yugoslavia y Países Bajos; así, habría dos neutrales –Suecia y Austria-, un no alineado –Yugoslavia-, un país miembro de la OTAN –Países Bajos- y un país occidental “independiente” –España-, excluyéndose por el momento a cualquier país socialista²³⁷. Lo llamativo es que los aspectos militares de la seguridad europea parecían encauzarse sin que el desarrollo de las conversaciones de Viena influyera en los trabajos de Helsinki.

Por su parte, a finales de marzo de 1973, las Consultas de Helsinki aceleraron el ritmo con el objetivo de llegar al 6 de abril, fecha del final de la tercera fase, con la mayor parte posible de puntos cerrados. Con el funcionamiento del “grupo de trabajo”, cuyas deliberaciones y decisiones eran secretas –hasta que se elevaban al plenario, que ratificaba lo aprobado en el mismo-; y con la división de tareas, a su vez, en subgrupos por temas, las reuniones preparatorias multilaterales en la capital de Finlandia parecían haber entrado en la fase de discusión concreta y de redacción, pese a la enmarañada burocracia que se había desarrollado con la existencia del plenario, el “grupo de trabajo” y el “subgrupo de Principios”. Con el objetivo de dar una mayor agilidad a las estancadas conversaciones preparatorias multilaterales de Helsinki, el plenario de las Consultas se reuniría dos veces por semana, para examinar la evolución del “grupo de trabajo”²³⁸. Ante la ralentizada evolución de los acuerdos en materia de seguridad en el “subgrupo” pertinente, el “grupo de trabajo” tuvo que iniciar los trabajos sobre cooperación económica, para forzar que hubiera un avance lo más sustancial posible antes de la interrupción del 6 de abril. La primera reunión del “grupo de trabajo” sobre el capítulo II tuvo lugar el 22 de marzo y estuvo presidida por Aguirre de Cárcer²³⁹.

²³⁶ *ABC*, 17 de marzo de 1972, p. 39.

²³⁷ *La Vanguardia*, 17 de marzo de 1972, p. 21.

²³⁸ *ABC*, 17 de marzo de 1972, p. 39.

²³⁹ *ABC*, 22 de marzo de 1973, p. 33; *La Vanguardia*, 22 de marzo de 1973, p. 18.

El 27 de marzo, el jefe de la delegación española registró su primera propuesta formal para el “grupo de trabajo”. La misma se centraba en el ámbito del turismo, espacio al que la delegación española concedió especial relevancia, siguiendo órdenes expresadas de Madrid: el Gobierno consideraba a la principal industria del país como un “medio de conocimiento de gran magnitud entre los pueblos” y “factor de distensión y acercamiento entre las naciones del continente”²⁴⁰. España podía presumir de especial conocimiento en la materia, al ser una de las principales potencias turísticas del mundo, en especial desde inicios de los años 60²⁴¹. Los datos eran contundentes: de Europa procedían el 83,9% de los 32,5 millones de turistas que habían visitado el país en 1972, al tiempo que también se iban rompiendo los muros con el Este: 55.000 personas del otro lado del “telón de acero” habían pisado suelo español; mientras, el 98% de los 6,3 millones de españoles que habían salido allende las fronteras del país lo habían hecho a un país del Viejo Continente²⁴². Madrid buscaba ampliar, consolidar y expandir aún más, gracias a la CSCE, su mercado europeo para obtener cuantas más divisas mejor del sector turístico²⁴³. La proposición sobre el turismo registrada por la delegación presidida por Aguirre de Cárcer fue la siguiente:

“Considerando la importancia del turismo para las economías de muchos de los países participantes y su previsible expansión y diversificación, el Subcomité estudiará medidas adecuadas con vistas a promover:

- 1) Centros para la formación de expertos. Intercambio de técnicos en el sector del turismo.*
- 2) Un centro de datos y documentación, de estadística, y de conocimientos de infraestructura, tomando en cuenta la existencia de organismos internacionales en este terreno.*

²⁴⁰ “Informe de la Dirección General de Promoción del Turismo sobre el fenómeno turístico como factor de distensión y conocimiento entre los países de Europa. Madrid, 14 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Informaciones sobre Turismo para ser utilizadas por el Representante de España en la CESC”.

²⁴¹ ESTEVE SECALL, Rafael y FUENTES GARCÍA, Rafael: *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2000, pp. 141-212; PACK, Sasha D.: “Turismo y cambio político en la España de Franco”, en TOWNSON, Nigel (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 23-47; PACK, Sasha D.: *La invasión pacífica. Los turistas y la España de Franco*, Madrid, Turner Publicaciones, 2009, pp. 137-209.

²⁴² “Informe de la Dirección General de Promoción del Turismo sobre el fenómeno turístico como factor de distensión y conocimiento entre los países de Europa. Madrid, 14 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Informaciones sobre Turismo para ser utilizadas por el Representante de España en la CESC”.

²⁴³ ESTEVE SECALL, Rafael y FUENTES GARCÍA, Rafael: *Op. cit.*, p. 213.

- 3) *Estudios e inversiones en proyectos conjuntos para la explotación de nuevas zonas y rutas turísticas en Europa.*
- 4) *Medidas que tiendan a la homologación en las industrias hotelera y turística, la uniformidad de la oferta turística, facilidades para las comunicaciones y transportes turísticos y la documentación y seguro turístico.*
- 5) *Previsión y solución de problemas en áreas de recepción turística masiva (urbanismo, ecología, sanidad, etcétera).*²⁴⁴

Los embajadores de Italia y Malta apoyaron inmediatamente el texto español sobre el turismo, mientras que el representante de Francia, Gérard André, lo encontró “sugestivo”²⁴⁵. Si bien es cierto que no era la primera vez que España presentaba el tema turístico en las Consultas –ya lo había hecho en su proyecto del Orden del Día- y no era el primer país que lo hacía –Yugoslavia también lo había planteado-, sí era la primera delegación en registrar una propuesta de mandato en este sentido en el “grupo de trabajo”.

Dos días después, Aguirre de Cárcer registró una segunda propuesta en este grupo *ad hoc* de las Consultas, también para el “cesto II”, pero esta vez basado en la emigración “intra-europea”:

“El Subcomité partirá de considerar la importancia económica que los movimientos de los trabajadores migrantes tienen en la actualidad para los países europeos, a través del estudio de los problemas que pueden plantearse a corto plazo; y prestando especial atención a los aspectos humanos, a fin de indicar posibles líneas de acción de los países de acogida, que estén dirigidas a mejorar el nivel de vida de los trabajadores migrantes y a garantizar la necesaria armonización de sus políticas en este propósito.

El Subcomité estudiará medidas destinadas a promover y facilitar:

1. *Igualdad de trato para los trabajadores migrantes.*
2. *Reencuentro de familias.*
3. *Una solución adecuada a la cuestión de las necesidades de vivienda y el acceso a los servicios sociales y la seguridad social.*
4. *La posibilidad de adquirir la condición de residente y, finalmente, la naturalización en el país de residencia.*
5. *La educación y el progreso profesional del migrante del trabajador y de su familia.*

²⁴⁴ “WG/12. Spain: Basket II, Co-operation in other areas: tourism. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁴⁵ *La Vanguardia*, 29 de marzo de 1973, p. 20.

6. *La armonización de los servicios de seguros sociales, que vayan más allá el marco de los acuerdos bilaterales existentes*²⁴⁶.

La importante emigración española en el continente europeo movió a la delegación presidida por Aguirre de Cárcer a presentar esta propuesta, con el objetivo primordial de intentar mejorar la calidad de vida de miles de sus compatriotas en Europa occidental²⁴⁷. El embajador español en Helsinki explicó que no era misión de la Conferencia establecer procedimientos que, de alguna forma, modificaran legislaciones nacionales; pero que, en cambio, sí podía buscar una manera de obtener progresivamente una mayor libertad de movimientos y contactos, así como orillar posibles obstáculos a problemas como el de las reunificaciones familiares, sin perjuicio de que se pudieran resolver por cauces bilaterales²⁴⁸. España, con este texto, pretendía justificar su posición contraria: a las prohibiciones o restricciones rígidas a la emigración y al libre movimiento de personas; de un tratamiento a un trabajador extranjero como mero factor “ajustable a la coyuntura económica” –es decir, a un “trabajador invitado temporalmente”; a las restricciones para la reagrupación familiar y la naturalización en el país de residencia; a la discriminación en materia de viviendas y acceso a los servicios sociales; y a las limitaciones cuantitativas. Al mismo tiempo, la delegación liderada por Aguirre de Cárcer defendía superar el marco bilateral existente, y aprovechando el multilateralismo que ofrecía la CSCE, esperaba que se mantuviesen e incluso se ampliasen los derechos adquiridos -o en curso de adquisición- en materia de la Seguridad Social; que fueran “exportables” las prestaciones económicas adquiridas en otro país de residencia; y que se mantuvieran las prestaciones sanitarias al trabajador y su familia mientras residieran en el país de origen²⁴⁹. La delegación yugoslava, que también presentó el mismo día una

²⁴⁶ “WG/13. Spain: Basket II/III, Co-operation in other areas: intra-European migration. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 29 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁴⁷ Para entender la posición oficial del Gobierno de España, sus iniciativas sobre la emigración y el por qué de su insistencia en esta cuestión en la CSCE, hay que conocer la política migratoria de Madrid, en especial hacia el exterior, que pivotó en torno al Instituto Español de Emigración, dependiente del Ministerio de Trabajo; para conocer su política social, laboral y de relaciones con distintos Estados, *vid.* CALVO SALGADO, Luis M., FERNÁNDEZ VICENTE, María José, KREIENBRINK, Axel, SANZ DÍAZ, Carlos y SANZ LAFUENTE, Gloria: *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, pp. 13-251.

²⁴⁸ “Propuesta española de mandato sobre Contactos Humanos. 27 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

²⁴⁹ “Helsinki temas: emigración, Seguridad Social. Posición española, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

propuesta en ese sentido²⁵⁰, respaldó el proyecto español de mandato sobre migración, insistiendo en la necesidad de abordar este tema²⁵¹.

Pero la iniciativa de España no sentó bien a todas las delegaciones. Fue el caso, por ejemplo, de Suiza –uno de los países que más emigración española albergaba-, a tenor de un telegrama que el director general de Política Exterior, Fernando Rodríguez-Porrero, había remitido al embajador de España en Berna; en la misma misiva, se comunicaba: “el problema suscitado con motivo de la emigración ha quedado aclarado en conversaciones con el delegado suizo en las Consultas de Helsinki”²⁵². No tenemos muchos más detalles sobre esta controversia con la delegación helvética, pero sí los argumentos que España presentó para defender su postura: Madrid quería aclarar que, además de seguir los pasos de países como Yugoslavia, había registrado este documento pensando más en el contexto del “cesto II” –cooperación económica-²⁵³; pero, al mismo tiempo, advertía: sería “muy difícil” evitar que, cuando la comisión de la segunda fase de la CSCE discutiese la cuestión de los contactos humanos y la reunificación familiar, la misma se limitase exclusivamente a tratar el problema de los matrimonios entre occidentales y soviéticos –como deseaban los países de la CEE y la OTAN-, pues también había “un problema importante por su número y entidad en el actual panorama de la emigración en Europa”²⁵⁴.

La propuesta sobre migración intra-europea no sólo escoció en Suiza, lo cual *per se* no revestía enorme gravedad, pues al fin y al cabo era un país neutral no especialmente significativo para las relaciones exteriores de la España de Franco. El principal problema venía de la República Federal de Alemania, uno de los pocos aliados de Madrid en Europa²⁵⁵ –y fundamental epicentro de la emigración española²⁵⁶-, que también mostró su

²⁵⁰ “WG/15. Yugoslavia: Basket II, Less developed regions, Migrant labour. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 29 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁵¹ *ABC*, 8 de abril de 1973, p. 22.

²⁵² “Carta del director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 27 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁵³ Si bien, como se puede apreciar en el registro oficial de las Consultas de Helsinki (*vid.* nota 304), la propuesta se registró para las dos “cestas”: la de cooperación económica y la de contactos humanos.

²⁵⁴ “Carta del director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 27 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁵⁵ SANZ DÍAZ, Carlos: “La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 179-203; ASCHMANN, Birgit: “The Reliable Ally. Germany Supports Spain’s European Integration Efforts 1957-1967”, *Journal of European Integration History*, 7 (2011), pp. 37-51.

descontento con la misma pese a que había animado a España a presentar una iniciativa en ese sentido, pero enfocada al ámbito económico. El encargado de negocios de la Embajada germano-occidental en Madrid manifestó que, en opinión de su Gobierno, la iniciativa española sobre la migración intraeuropea “no era acertada”; esa “inoportunidad” se debía a que se daba entrada en este problema a la URSS y otros países comunistas cuando, para Bonn, “era mejor mantener el tema de la emigración dentro del ámbito de la Europa occidental”; porque, además, la práctica totalidad de los emigrantes españoles residían en la parte oeste del “telón de acero”. En segundo lugar, el diplomático alemán resaltó que no había “ninguna posibilidad práctica” de conseguir acuerdos eficaces sobre inmigración en Helsinki. Y, sobre todo, lanzó un “aviso a navegantes”: tratar la cuestión en Helsinki podía “perjudicar a las negociaciones bilaterales” entre los países interesados, lo que el Ministerio español interpretó como “un cierto tono de amenazas contra nosotros”; por tanto, se recomendaba a Madrid que llevase el tema a la OIT y no a la CSCE²⁵⁷. El Gobierno español argumentó al encargado de negocios germano-occidental que “era impensable” que en una reunión como la que se estaba celebrando en la capital de Finlandia, España, que tenía tres millones de emigrantes, pudiera olvidarse del tema; también, como se le transmitió a Suiza, otros países como Yugoslavia también habían planteado la cuestión. Asimismo, Madrid quería manifestar que era “consciente” de que en Helsinki no se podría reglamentar totalmente el problema, sino que su intención era, únicamente, plantearlo y “mentalizar a la opinión pública”; se afirmaba que esa política “era coherente” con la que hasta entonces había seguido siempre la acción exterior de España y, finalmente, se le contestaba a Bonn que la OIT no era el sitio más adecuado para la solución de los problemas migratorios²⁵⁸.

Las presiones de Bonn no murieron en Madrid. El embajador español en Alemania Occidental, Javier Conde, informó al Palacio de Santa Cruz que había sido convocado por “un director general del Ministerio federal de Trabajo”; éste quiso dejar claro en todo momento que no se trataba de una gestión oficial por parte del Gobierno de la RFA, sino simplemente el deseo de que la Embajada de España conociera su postura oficial. El embajador Conde dio la clave para entender la suspicaz postura de Bonn —que

²⁵⁶ SANZ DÍAZ, Carlos: “Emigración de retorno desde Alemania y política migratoria durante el franquismo, 1960-1975”, *Anales de Historia Contemporánea*, 24 (2008), pp. 361-380.

²⁵⁷ “Nota informativa de la Subdirección General de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: gestión alemana sobre propuestas españolas relativas a emigración en las Consultas de la CESC. 3 de mayo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁵⁸ “Nota informativa de la Subdirección General de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: gestión alemana sobre propuestas españolas relativas a emigración en las Consultas de la CESC. 3 de mayo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

no había especificado de forma tan explícita, al menos según las fuentes disponibles, su encargado de negocios en Madrid: el Gobierno de Alemania Occidental temía que si se incluía este tema en el Orden del Día, la URSS podía poner en dificultades la cuestión de la reagrupación familiar en relación con los alemanes de Polonia y de la República Democrática Alemana; por eso preferirían que este asunto no se incluya en la agenda de la CSCE, considerando que sería “preferible” que fuese tratado en la Conferencia de la OIT, que se celebraría en Ginebra en 1974²⁵⁹.

A la vista de todo ello, y pese a algunos titubeos en el Palacio de Santa Cruz sobre la oportunidad de mantener o no dicha propuesta para no perjudicar las relaciones con Suiza y, sobre todo, Alemania Occidental²⁶⁰, desde Exteriores acabaron dando órdenes al embajador Aguirre de Cárcer para que se mantuviera la postura de España en esta cuestión, pues “no sería admisible” que un país tan afectado por la emigración no pudiese plantear este tema en la CSCE²⁶¹. Se proponía una alianza con los países de emigración que mantenían sus mismas tesis en la Conferencia, pues serviría de tribuna para exponer la postura española basada en los principios de “no discriminación” entre trabajadores españoles y extranjeros y de igualdad ante la Seguridad Social; además, se desconfiaba de la OIT por la “politización” que, a juicio de Santa Cruz, venía sufriendo este organismo, por lo que convenía dejar clara en la Conferencia de Seguridad la postura española expuesta²⁶². Tal y como veremos en próximas páginas, semanas después España firmaría una propuesta común –la primera y única en todas las Consultas– sobre esta cuestión, lo que enterró definitivamente los enfrentamientos sobre la cuestión migratoria.

Nuño Aguirre de Cárcer, aprovechando que había registrado esta polémica propuesta sobre migración intraeuropea en el “grupo de trabajo” de las Consultas, utilizó su turno de palabra para hacer unos breves comentarios a algunos puntos del eventual esquema de mandato que se iba fraguando respecto a los asuntos de cooperación econó-

²⁵⁹ “Despacho del embajador de España en Bonn, Javier Conde, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la inclusión en la Conferencia de Seguridad de la cuestión de la reagrupación familiar. Bonn, 4 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁶⁰ “Nota informativa de la Subdirección General de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: gestión alemana sobre propuestas españolas relativas a emigración en las Consultas de la CESC. 3 de mayo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁶¹ “Nota informativa de la Subdirección General de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: gestión alemana sobre propuestas españolas relativas a emigración en las Consultas de la CESC. 3 de mayo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁶² “Helsinki temas: emigración, Seguridad Social. Posición española, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

mica y de medio ambiente, aprovechando la distribución el día anterior de un proyecto de guión por parte de Bélgica²⁶³. Antes de hablar sobre los mandatos de los distintos capítulos, Aguirre de Cárcer utilizó el altavoz que le proporcionaba Helsinki para traer al recuerdo los acuerdos preferenciales de 1970 con la Comunidad Económica Europea y, en especial, mostrar la “creciente preocupación” de Madrid sobre el riesgo que para España tenían la política proteccionista de los socios comunitarios –especialmente en el terreno agrícola e industrial- y la ampliación a tres nuevos países –sobre todo Reino Unido, como potencial mercado para los productos españoles; así, España mostraba su disposición al diálogo para “aliviar” los desequilibrios generados por el nuevo *statu quo* en la CEE²⁶⁴. De nuevo aquí se ve al proceso de Helsinki como un instrumento para intentar arreglar los problemas que atravesaba la política exterior española, entre ellos sus turbulentas relaciones con el Mercado Común por su política arancelaria.

Entrando ya en materia, el embajador español en Finlandia se guió por los argumentarios enviados por Exteriores, en forma de pequeños memorandos, de cara a las discusiones para los temas a tratar en el “grupo de trabajo”; el relativo al Medio Ambiente ya había sido distribuido hacía unos meses²⁶⁵, al igual que en turismo²⁶⁶; también se elaboraron documentos sobre cooperación científico-tecnológica y económica²⁶⁷, cooperación industrial y transportes²⁶⁸. Aguirre de Cárcer recalcó la importancia de los intercambios comerciales, por ser una “piedra de toque para probar las reales intenciones de apertura y de colaboración que existan, de forma mutua y recíproca, entre los Estados aquí representados”; dada la complejidad del asunto, y estando a la espera de que en un avance de las negociaciones todas las partes cedieran, Aguirre de Cárcer hizo un llamamiento para encontrar una formulación que, “sin promesas anticipadas” sobre

²⁶³ “WG/14. Belgium: Contribution to the drafting of certain elements of the terms of references for Basket II. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Cooperation, 28 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁶⁴ BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 71-84; CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 118-123; TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne en Europe. De la dictature de Franco à l’Union européenne*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 151.

²⁶⁵ “Nota interna de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Madrid, 24 de enero de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 – Consultas Previas).

²⁶⁶ “Informe de la Dirección General de Promoción del Turismo sobre el fenómeno turístico como factor de distensión y conocimiento entre los países de Europa. Madrid, 14 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Informaciones sobre Turismo para ser utilizadas por el Representante de España en la CESC”.

²⁶⁷ “Posición de España en materia de cooperación científico-tecnológica. Marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 - Consultas Previas).

²⁶⁸ “Posición de España en materia de cooperación industrial. Marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 - Consultas Previas).

este asunto, no cerrase la puerta “a la esperanza”. Ponía como ejemplo que las posiciones estaban más cercanas respecto a las nuevas perspectivas de intercambios comerciales y la mejora de las condiciones y mecanismos en que éstos se efectúan, plasmadas en sendas propuestas de Bulgaria²⁶⁹ y Bélgica²⁷⁰; y proponía un texto de compromiso partiendo de ambos proyectos, por las similitudes que contenían en algunos puntos²⁷¹.

En materia de cooperación industrial, España se mostraba a favor de lanzar “grandes proyectos de orden paneuropeo”, realizar proyectos concretos de colaboración industrial “de gran envergadura y alcance”, que superasen las fronteras nacionales, por su impacto en la infraestructura del continente y por la “imaginación” de las jóvenes generaciones europeas. Una vez más, Aguirre de Cárcer insistió en la idoneidad de la CEPE –Comisión Económica para Europa de la ONU- como foro para favorecer la participación recíproca, al ser el único lugar en el que los participantes podrían exponer sus respectivos planes de desarrollo, señalando en qué zonas sería bienvenida la cooperación de las otras partes; también, porque serviría para revitalizar este organismo de Naciones Unidas y darle una nueva misión, según el jefe de la delegación española, “a la altura de nuestros nuevos objetivos”. Asimismo, el embajador en Helsinki reseñó que otro terreno de especial atención para España –por su situación geográfica en el suroeste de Europa- era el de los transportes y comunicaciones, tal y como se había plasmado en su propuesta de Orden del Día “HC/26/Rev.2”; Madrid proponía múltiples posibilidades de cooperación: estandarización de vías y medios de transporte por ferrocarril, autopistas y carreteras, y vías fluviales, así como los enlaces transcontinentales por medio de *containers* “a lo largo y ancho” del territorio de todos los Estados participantes²⁷².

Finalmente, en materia de cooperación científico-tecnológica, Aguirre de Cárcer mostró su “satisfacción” porque este tema –que hasta entonces sólo había contemplado de forma específica en la propuesta de España para el Orden del Día- también hubiera sido recogido por la República Federal de Alemania y Checoslovaquia²⁷³. La delegación

²⁶⁹ “WG/8/Corr.2. Bulgaria: Basket II - Trade. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 23 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁷⁰ “WG/14. Belgium: Contribution to the drafting of certain elements of the terms of references for Basket II. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 28 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁷¹ “Intervención del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer en el Grupo de Trabajo de las Consultas Preparatorias para la CSCE. 29 de marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁷² “Intervención del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer en el Grupo de Trabajo de las Consultas Preparatorias para la CSCE. 29 de marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁷³ “CESC/HC/37. Federal Republic of Germany: Complementary proposal to doc. CESC/HC/17, Mandate for a Sub-Committee for co-operation in science and technology. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 March 1973”, “WG/10. Czechos-

española, aprovechando dicho empuje, plantearía los criterios que le gustaría fueran tenidos en cuenta al redactarse las instrucciones para la Subcomisión correspondiente a esta materia. En primer lugar, tres objetivos claros: incrementar el intercambio de información sobre las finalidades, campos y progresos y resultados de los programas nacionales de investigaciones científicas y tecnológicas; una “más rápida, amplia y continua” difusión de los beneficios –y en su caso de los riesgos- de los avances científicos; obtener de mejores resultados a menor costo y al tiempo más corto posible. En segundo lugar, hacer ver al resto de participantes que no era “ni útil ni deseable” ni financieramente rentable la cooperación que se montase buscando efectos políticos o de prestigio; porque la misma tenía que preocuparse de la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, “centro de nuestras preocupaciones”. Finalmente, Aguirre de Cárcer insistía –con el ánimo de evitar duplicidades administrativas y los consiguientes esfuerzos financieros- que no era necesario crear un organismo para ello y que la cooperación científico-tecnológica debía hacerse a través de organismos ya existentes, a escala puramente europea o de las comisiones europeas de la ONU²⁷⁴.

Por su parte, en el “subgrupo de trabajo” sobre “Seguridad y Principios que rigen las relaciones entre los Estados” las negociaciones se centraron en el concepto de inviolabilidad de fronteras –que la URSS, en un encendido discurso de su embajador Mendelevitch, relacionaba con la no agresión, mientras que Occidente insistía en que los límites fronterizos podían modificarse pacíficamente- y el respeto a la integridad territorial de los Estados²⁷⁵. A este respecto, cabe recordar que en la formulación española de los principios, que aparece en la propuesta de Orden del Día “HC/26/Rev.1”, se le definía como “respeto de la unidad e integridad territorial de los Estados”²⁷⁶, término que Nuño Aguirre de Cárcer insistió en defender como alternativa para desbloquear la negociación; los embajadores de Irlanda y la URSS se mostraban abiertos a aceptar el concepto “unidad” que proponía Aguirre de Cárcer. Asimismo, España, junto a Suiza, apoyaba la

lovakia: Basket II – Science and Technology. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 26 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁷⁴ “Intervención del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer en el Grupo de Trabajo de las Consultas Preparatorias para la CSCE. 29 de marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6.

²⁷⁵ “Despacho 166 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre las Consultas de Helsinki: principios que deben regir las relaciones entre los Estados y cuestiones militares. 9 de abril de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki – 1972, Consultas Previas).

²⁷⁶ “CESC/HC/26/Rev.1. Proposals submitted by the Spanish delegation concerning the agenda of the Conference on European Security and Co-operation (Amendment to Chapter I). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

vía intermedia para que se incluyesen por igual los términos “no interferencia en asuntos internos” y “no intervención”, obviando las discrepancias entre Este y Oeste al respecto. Principios como los de la libertad religiosa, la cooperación entre Estados y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones del Derecho Internacional, no despertaron mayor controversia²⁷⁷.

El debate de los Principios entró en fase de resolución el 5 de abril, cuando se discutieron las propuestas de Orden del Día a ese respecto presentadas por Italia²⁷⁸, República Democrática Alemana²⁷⁹ y Yugoslavia²⁸⁰. Nuño Aguirre de Cárcer volvió a intervenir para respaldar el texto italiano, salvo con dos correcciones en la forma que hizo circular como *corrigendum*. Pese a la inicial resistencia italiana, las enmiendas orales de España prosperaron: el embajador francés Gérard André –conocedor de la maniobra de Aguirre de Cárcer– la apoyó, al igual que hicieron Reino Unido y todos los países del Este. Con ello, y con una pequeña discusión sobre el proyecto suizo de solución pacífica de conflictos, que recibió el apoyo genérico de todos los países occidentales –incluida España–, la discusión del tema de los Principios en la tercera fase de las Consultas quedó prácticamente finalizada, a falta de redactar el preámbulo de dicho capítulo²⁸¹. Al final, no triunfaría el término “unidad” propuesto por España y el consenso se acabó forjando en torno al concepto “integridad territorial de los Estados” e “inviolabilidad de las fronteras” aparecidos tanto en las Recomendaciones Finales de las Consultas como luego en el Acta Final de Helsinki; a cambio Occidente impuso los Principios de “abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” y “arreglo de las controversias de

²⁷⁷ “Despacho 166 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre las Consultas de Helsinki: principios que deben regir las relaciones entre los Estados y cuestiones militares. 9 de abril de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki – 1972, Consultas Previas).

²⁷⁸ “CESC/HC/18. Italy: Agenda item: Questions of security; Committee and Sub-Committees. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

²⁷⁹ “CESC/HC/28/Add.1. Proposal to add a new item 3 to document CESC/HC/28 (USSR: Draft assignment for CESC Committee on first agenda item: “Ensuring European security and principles governing relations among States in Europe, including certain measures for strengthening stability and confidence”) submitted by the German Democratic Republic. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 5 February 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

²⁸⁰ “CESC/HC/23. Yugoslavia: Draft agenda of the Conference on European Security and Co-operation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 18 January 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/1.

²⁸¹ “Despacho 166 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre las Consultas de Helsinki: principios que deben regir las relaciones entre los Estados y cuestiones militares. 9 de abril de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki – 1972, Consultas Previas).

los medios pacíficos”, así como aquellos referentes a las libertades y los Derechos Humanos.

Por el contrario, el avance en cuestiones militares era mínimo; según afirmaba Aguirre de Cárcer, lo único que parecían aceptar las superpotencias eran las “medidas para el fomento de la confianza” (CBM); incluso él llegó a presentar una “propuesta de compromiso” sobre las “premisas generales” de la Comisión o Subcomisión de asuntos militares²⁸². Una de las soluciones que se contempló fue recortar la lenta y cargante burocracia que exigía registrar documentalmente la mayor parte de las proposiciones. Así, a propuesta de Francia y Reino Unido, para obtener mayor fluidez en los debates y evitar que las cuestiones burocráticas dilatasen el proceso, se comenzó a trabajar con *non-papers*, esto es, documentos que no se registraban oficialmente pero que eran circulados entre las delegaciones; el embajador de España en Helsinki sospechaba que esta supresión estaba motivada por la desconfianza que en varias delegaciones occidentales despertaba la existencia del “voluminoso fondo documental” que estaba en manos de la Secretaría finlandesa de las Consultas de Helsinki²⁸³.

La delegación española registró todavía más propuestas oficiales en el marco del “cesto I”. Naturalmente, no podía ignorar el Mediterráneo, por lo que Aguirre de Cárcer presentó el 6 de abril el *paper* WG/26, en el que afirmaba:

*“A la hora de considerar la seguridad en Europa, no se puede perder de vista los vínculos existentes entre la seguridad en el continente europeo y la seguridad en la región mediterránea”*²⁸⁴.

España ya había aclarado desde el discurso preliminar de Aguirre de Cárcer el 5 de diciembre de 1972 que estaba actuando en las Consultas como “potencia mediterránea”. Pero el problema a solucionar era situar el *Mare Nostrum* en el contexto adecuado: así, durante el transcurso de esta tercera fase de la reunión preparatoria de Helsinki y tras las

²⁸² “Discusión sobre los aspectos militares de la seguridad. 9 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁸³ “Despacho 177 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la tercera fase de las Consultas Preparatorias de Helsinki: 26 de febrero-6 de abril. 17 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁸⁴ “WG/27. Spain: Basket I. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

dos reuniones preparatorias en la Embajada española que mencionamos anteriormente, se decidió elaborar esta cabecera, para insertarla en el capítulo de la Seguridad²⁸⁵.

Este párrafo, aunque muy generalista en su planteamiento, resumía a la perfección la línea tradicionalmente marcada por la diplomacia española de reivindicación constante de la importancia que tenía la seguridad en el Mediterráneo. Exteriores defendía con vehemencia que el Mediterráneo, “pese a su importancia fundamental para la seguridad y la estabilidad en Europa, es quizá el que menor atención merece, en su conjunto, por parte de los países europeos”, por el predominio en la CEE y la OTAN de países anglosajones o germánicos, “poco sensibilizados respecto al tema”; pero Madrid debía luchar por defender que la paz en Europa, de la que dependía la paz mundial, estaba también ligada a la paz en el Mediterráneo. Según Santa Cruz, era un “problema prioritario” para España, cuya política perseguía un doble objetivo: crear la ya manida “conciencia de unidad” con vistas a la armonización de los puntos de vista de los ribereños, y lograr que los bloques militares valorasen las opiniones e intereses de los mismos²⁸⁶.

Las presiones conjuntas de España, Yugoslavia y Austria, así como las divergencias en el seno de la OTAN, ayudaron a que en el seno de la Alianza Atlántica se fuera abriendo camino la idea de que la seguridad en Europa estaba “indisolublemente” ligada a la seguridad en el Mediterráneo; sólo permanecían inalterables, aunque por razones distintas, las dos superpotencias: el embajador de Estados Unidos en Helsinki había transmitido a Aguirre de Cárcer que no deseaba “en modo alguno” ver que las medidas de fomento de la confianza se extendieran al *Mare Nostrum*²⁸⁷. Madrid tenía que insistir en esta idea, no sólo por sus propios intereses nacionales, sino también por prestigio: Malta y, sobre todo, Yugoslavia, eran los países que “competían” con España a la hora de liderar el “lobby mediterráneo” en la CSCE. En especial, Belgrado pretendía erigirse en portavoz de los países mediterráneos no presentes²⁸⁸; un rol al que, recordemos, también aspiraba el Gobierno español, tal y como había transmitido en ocasiones anteriores a Argelia y Túnez; igualmente, Francia, se hacía eco del interés –hasta entonces oculto,

²⁸⁵ “Nota informativa 50/73 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección de Europa Oriental) sobre el Mediterráneo en la CSCE. Madrid, 24 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

²⁸⁶ “Nota informativa 39 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Europa Occidental) sobre la filosofía de la política española en el Mediterráneo. Madrid, 6 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

²⁸⁷ “Nota informativa 50/73 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección de Europa Oriental) sobre el Mediterráneo en la CSCE. Madrid, 24 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

²⁸⁸ “Nota informativa 43 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Europa Occidental) sobre el Mediterráneo y la posición de los distintos países. Madrid, 11 de abril de 1973”, AMAE, R 15301.

al menos de forma pública- por parte de Israel de tener también alguna forma de participación en la Conferencia de Helsinki²⁸⁹. El 5 de abril, finalmente, España apoyaba de manera pública y formal la petición que Argelia y Túnez habían hecho llegar a la Secretaría de las Consultas unos meses para participar –bajo la forma que se considerase adecuada- en la CSCE²⁹⁰.

Por otra parte, en el capítulo de cooperación económica, el primer intento de redacción en torno a los temas incluidos en este capítulo no había sido del todo fructuoso, aunque en comparación con las discusiones llevadas a cabo sobre otros temas del Orden del Día –por ejemplo, en cuestiones militares, donde había un completo estancamiento-, los resultados eran más satisfactorios. En medio de este maremágnum, el 4 de abril la delegación de España presentó –no podía faltar- una propuesta sobre la consideración de los aspectos mediterráneos para la cooperación económica y la protección del medio ambiente, en coordinación con los países ribereños de dicho mar²⁹¹. Finalmente, el 5 de abril por la mañana, se constató la existencia de un acuerdo de principio para considerar los textos anteriormente mencionados como posible base para la redacción futura, sin que ello prejuzgase la posibilidad de aportar nuevas ideas a la propuesta en torno al tema²⁹².

Mientras, en el capítulo del “cesto III”, esto es, sobre contactos humanos y cooperación cultural, la discusión en el seno del “grupo de trabajo” fue testigo de la presentación de varias propuestas de Polonia²⁹³, Austria²⁹⁴, Checoslovaquia²⁹⁵ y República De-

²⁸⁹ « Note du Directeur d'Europe (Ministère des Affaires Étrangères) sur Israël et les pays méditerranéens à la CSCE. Paris, le 5 mars 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

²⁹⁰ “Nota para el Señor Ministro sobre la participación de países árabes en la CSCE. Dirección de Europa Oriental. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 27 de junio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²⁹¹ “WG/25. Spain: Basket II. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 4 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁹² “Despacho 155 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki sobre la conferencia de Seguridad Europea. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

²⁹³ “WG/20/Rev.1. Poland: Basket III, Co-operation in the field of culture. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 2 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁹⁴ “WG/21/Rev.1. Austria: Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁹⁵ “WG/22. Czechoslovak Socialist Republic: Basket III, Education. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 4 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

mocrática Alemana²⁹⁶, aparte del texto ya existente de Dinamarca, en representación de toda la OTAN²⁹⁷. Tal y como informó Aguirre de Cárcer al ministro López-Bravo, las sesiones de los días 3 y 4 de abril mostraron que los temores de que se volverían a repetir los encuentros agrios en torno a las diferentes concepciones, no eran infundados, por la alta politización que traía consigo este tema y la radical oposición entre ambos bloques. De los posibles puntos del Orden del Día, y haciendo abstracción de los temas incluidos en el capítulo cuarto por su especial configuración, el capítulo tercero era el que hasta ahora registraba un más avance más lento; demora a la cual quizás no fueran ajenos los deseos occidentales de obtener a través de los contactos humanos compensación a las cesiones hechas en el seno del capítulo primero y, sobre todo, en torno al tema de la inviolabilidad de fronteras. Sólo un *non-paper* canadiense parecía suavizar la polarización de las posiciones enfrentadas²⁹⁸.

El día 4 de abril intervino en la sesión del “grupo de trabajo” el representante permanente adjunto de España en la UNESCO, Antonio Serrano de Haro, para destacar la aportación de su país a este capítulo en su proyecto de Orden del Día en el mes de febrero. Serrano de Haro resaltó la necesidad de partir del concepto de un “patrimonio cultural común” en Europa, con el objetivo de facilitar la “progresiva solidaridad entre los hombres, las instituciones y los Estados de nuestro continente”. En un plano más concreto, el representante español aludió a las dos propuestas de su país en materia educativa. Por una parte, la revisión de manuales escolares, con el fin de cortar en su raíz los sentimientos “dañosamente ultra-nacionalistas, beligerantes o deformados que puedan inducir a la juventud en ellos formada a manifestaciones de tipo revanchista”. Por otra, a las equivalencias y convalidaciones de títulos académicos, cuya adecuada solución favorecería “indudablemente” una mayor fluidez en los intercambios intraeuropeos entre escolares, universitarios y profesionales. Y todo ello, manifestó Serrano de Haro, con el trasfondo de dos convicciones fundamentales: la de que los temas culturales y de contactos humanos contemplados, al reforzar la confianza, “componen la misma infraes-

²⁹⁶ “WG/23. GDR: Basket III, Exchange of information. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 4 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁹⁷ “WG/18. Denmark: Committee on the development of human contacts, broadening of cultural and educational exchanges, and wider flow of information. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 30 March 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

²⁹⁸ “Despacho 155 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki sobre la conferencia de Seguridad Europea. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

estructura de la seguridad”; y la de que debe ser el hombre el “centro de atención” y “medida áurea” de todas las preocupaciones y trabajos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa que se estaba preparando en Helsinki²⁹⁹.

Por su parte, y pese a la acumulación de temas sin resolver en el “grupo de trabajo”, la presión de los países socialistas -sobre la base de que todos los temas hasta ahora presentados deberían ser objeto de un tratamiento igualitario- la sesión vespertina del 5 de abril centró su atención, por primera vez, en la continuidad institucional de la CSCE³⁰⁰. La reunión fue muy breve y se redujo exclusivamente a una repetición de argumentos ya expuestos en fases anteriores sobre la conveniencia y posibilidad de arbitrar o no una continuación institucional de la conferencia: el Este expuso su conocida posición a favor de la creación de un órgano permanente, mientras que Occidente condicionaba la continuidad del proceso a los resultados de la CSCE. Aguirre de Cárcer no pudo asistir a la sesión por razones de agenda, por lo que fue el encargado de negocios en Helsinki, Javier Rupérez, el que intervino brevemente para ofrecer la cooperación de España con el objetivo de “encontrar una solución a este importante y delicado tema una vez que los progresos reales de la conferencia permitan abordarlo definitivamente”³⁰¹.

La tercera fase de las Consultas de Helsinki concluyó el 6 de abril, sin que se hubieran logrado acuerdos definitivos, en especial a la hora de redactar el documento final de la reunión multilateral preparatoria. Todo quedaba aplazado para el día 25 de abril, fecha en la que daría comienzo la cuarta fase. Las cuestiones discutidas por las últimas reuniones plenarias de la tercera fase de las Consultas Preparatorias de Helsinki se dedicaron, principalmente, a cuestiones de tipo organizativo.

En la recta final de esta tercera parte de la reunión multilateral en la capital de Finlandia se presentaron multitud de propuestas, entre las que destacaba la de Francia. El país galo se centraba en establecer definitivamente por las tres fases de la Conferencia -

²⁹⁹ *La Vanguardia*, 11 de abril de 1973, p. 22; “Despacho 155 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki sobre la conferencia de Seguridad Europea. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰⁰ “Despacho 155 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki sobre la conferencia de Seguridad Europea. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰¹ “Despacho 155 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki sobre la conferencia de Seguridad Europea. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

definiendo con mayor precisión las funciones que tendría cada una de ellas- y defender que los aspectos organizativos de la futura CSCE aparecieran en el documento final de las Consultas de Helsinki³⁰². Pese a ser tradicionalmente un “verso suelto” en el seno la OTAN, la propuesta de París parecía representar el punto de vista de todos los países de la Alianza Atlántica y de la CEE, pues ninguna otra delegación occidental presentó un proyecto similar o alternativo. España registró ese mismo día 6 una enmienda al texto francés. La delegación española defendía que fueran los ministros los que fijaran “todos los preparativos de la Conferencia” y establecieran sus órganos de trabajo, “sobre la base de las Recomendaciones de las Consultas de Helsinki debidamente aprobadas por sus gobiernos”; también, que se definieran las funciones y el reglamento interno de los Comités y Subcomités en las Recomendaciones Finales; que, en línea de lo propuesto por Francia, hubiera un Comité de Coordinación³⁰³, pero que estuviera formado por los representantes de los ministros; y finalmente, que los documentos finales de la Conferencia fueran aprobados y ratificados en una “reunión de clausura” por los “Altos Representantes de los Estados participantes”³⁰⁴. La discusión y deliberación sobre todos estos proyectos sería aplazada para la cuarta fase pero, según Aguirre de Cárcer, Gérard André se mostró dispuesto a negociar buena parte de estas propuestas³⁰⁵; no en vano, al final, las dos últimas, fruto del consenso generalizado, serían incluidas en las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, siendo las restantes matizadas por otras formulaciones semánticas.

Las sensaciones al final de esta tercera fase eran contrapuestas. Desde la OTAN y la CEE estimaban que había sido “demasiado larga” –seis semanas de duración-; había obligado a las delegaciones a un ritmo de trabajo “exagerado”, en especial por la proliferación de grupos de trabajo sobre aspectos particulares, que consideraban “perjudicial”; y, sobre todo, la cooperación entre países occidentales y neutrales y no alineados

³⁰² “CESC/HC/43. France: Draft of chapter of the Final Recommendations of the Consultations concerning the organization of the CESC. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁰³ “Despacho 379 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, el estado de las conversaciones en Helsinki. 14 de marzo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰⁴ “CESC/HC/44. Spain: Amendment proposed by the Ambassador of Spain to the French draft CESC/HC/43 concerning the organization of the Conference. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁰⁵ “Despacho 158 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a las Consultas preparatorias de Helsinki: discusión de las cuestiones organizativas. 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

se había deteriorado respecto al principio, porque ya no se estaban discutiendo sólo cuestiones procedimentales sino temáticas, y las posturas confrontaban en algunas materias³⁰⁶.

El embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer hacía un balance notablemente diferente: si bien reconocía que había “pocos resultados tangibles o visibles a primera vista”, los trabajos, en el contexto general de las Consultas, habían experimentado “un notable aceleramiento”. La creación de un grupo de trabajo y de varios “subgrupos” habían “favorecido” el examen global de las cuestiones incluidas en el posible orden del día de la Conferencia. Independientemente de la consideración del tema central sobre el Orden del Día, la tercera fase, según Aguirre de Cárcer, había experimentado progresos en lo que se refiere a la misma organización de la Conferencia; por ejemplo, ya había consenso en aceptar el modelo propuesto por Francia de tres fases³⁰⁷.

Para el jefe de la delegación española, el máximo interrogante radicaba en la capacidad de la cuarta fase de las Consultas –que los participantes quisieran fuera la última de la reunión preparatoria- para llegar a formulaciones satisfactorias sobre el Orden del Día. Pese a que los trabajos de redacción ya deberían haber conocido un gran impulso, la situación había demostrado que las posibilidades de alcanzar la plenitud de esa fase todavía no estaban “maduras”, o como decía Aguirre de Cárcer: “las plumas se han quedado sobre la mesa”, y los resultados concretos eran “magros”, además de que faltaba por definir el grado de formalidad de los documentos finales de la CSCE. Finalmente, y pese a querer ser prudente, Aguirre de Cárcer, afirmaba que gracias a la recientemente finalizada tercera fase, se podían seguir considerando a las Consultas Previas de Helsinki “como factor importante en un proceso más general de distensión” y que, como tal, podrán “difícilmente arrojar resultados espectaculares” –si es que no se consideraba espectacular, añadía, “poner una piedra más en el edificio de la estabilidad europea”³⁰⁸.

³⁰⁶ “Despacho 509 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, referente a que la OTAN establece un balance antes de la reanudación de los trabajos en Helsinki. 11 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰⁷ “Despacho 177 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la tercera fase de las Consultas Preparatorias de Helsinki: 26 de febrero-6 de abril. 17 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰⁸ “Despacho 177 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la tercera fase de las Consultas Preparatorias de Helsinki: 26 de

6. Las Consultas de Helsinki, en su recta final: España retoma la cuestión gibraltareña y pugna contra el concepto “minorías nacionales” de Yugoslavia. El viaje de Gregorio López-Bravo a Finlandia (abril-junio de 1973).

Tal y como estaba previsto, el 25 de abril, y tras tres semanas de *impasse*, las treinta y cuatro delegaciones en las Consultas Preparatorias de Helsinki para la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europea, reanudaron sus sesiones, esta vez, con el inicio de la cuarta ronda de reuniones. Estaba previsto que durase entre cuatro y cinco semanas³⁰⁹. La “espada de Damocles” de junio –mes en el que se pretendía celebrar la primera fase de la Conferencia- acechaba a las delegaciones en Helsinki. Ello, máxime cuando en la anterior ronda de las Consultas sólo se habían alcanzado mínimos acuerdos en los temas de los capítulos de seguridad y cooperación económica, al tiempo que se mantenía la incógnita sobre cómo evolucionarían las discusiones en torno a las relaciones culturales y los contactos humanos; dos temas estrechamente vinculados: ambos bloques no iban a ceder en la negociación hasta que no hubiera avances sustanciosos en lo que a ellos les interesaba.

España intentó reafirmar, una vez más, sus intenciones de árbitro mediador, presentando una propuesta sobre libertad de movimientos, que conciliase también sus posturas respecto a los contactos humanos, tras el “rapapolvo” alemán y suizo respecto a la emigración:

“La Comisión o Subcomisión examinará los cauces y medios que faciliten un movimiento más libre y contactos, colectiva e individualmente, entre personas, instituciones y organizaciones de los distintos Estados participantes.

Prestará una particular atención a facilitar, bajo condiciones mutuamente aceptables:

- a) los contactos y reuniones regulares sobre la base de lazos de familia y parentesco; la reunificación de familias; el matrimonio entre súbditos de Estados diferentes.*
- b) los viajes entre Estados participantes por razones personales o profesionales; la mejora de condiciones para turismo colectivo o individual.*
- c) los encuentros entre la juventud; el aumento de contactos en el terreno deportivo; las competiciones deportivas y las manifestaciones folklóricas internacionales”³¹⁰.*

febrero-6 de abril. 17 de abril de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁰⁹ ABC, 26 de abril de 1973, p. 31.

³¹⁰ “WG/28. Spain: Basket III, Human contacts. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

Al parecer, los dos bloques recibieron “de forma muy cálida” el proyecto de mandato presentado por Aguirre de Cárcer, que fue considerado un “esfuerzo positivo” en la vía del compromiso posibilista³¹¹. El texto, del cual se presentaría al mes siguiente una versión revisada –con correcciones meramente gramaticales-³¹², sería enmendado por Yugoslavia, para introducir en el punto a) el concepto “condiciones sociales de los trabajadores emigrantes”³¹³; una muestra de que Belgrado seguiría reivindicando los derechos de la emigración intraeuropea, en contraste con el *aggiornamento* practicado por España en esta materia tras las presiones de Berna y, sobre todo, de Bonn. Fuera como fuese, la enmienda yugoslava fue rechazada y el texto presentado por la delegación liderada por Aguirre de Cárcer constituyó prácticamente la base de este apartado en el documento final de las Consultas, si exceptuamos las referencias a las “manifestaciones folklóricas internacionales”.

Los últimos días de abril las Consultas no registraron una intensa actividad: el “grupo de trabajo” únicamente se centraría en los temas organizativos de la Conferencia. España aprovechó esos días para presentar una nueva enmienda a la propuesta que Austria había registrado en el “grupo de trabajo” para el “cesto II”³¹⁴; la delegación de Aguirre de Cárcer proponía la siguiente formulación:

“Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la paz y el entendimiento entre los pueblos de los Estados participantes y el enriquecimiento espiritual de la persona humana, sin distinción por raza, nacionalidad, sexo, idioma o religión, y con independencia de las diferencias en sus sistemas políticos, sociales y económicos, la Comisión, asistida por las Subcomisiones apropiadas, se encargará de examinar todas las posibilidades de cooperación que permitan la creación de mejores condiciones para los contactos personales entre las personas, para la solución, por razones humanitarias, de las situaciones de conflicto familiar, para incrementar los intercambios culturales, científicos y educativos y para ampliar la difusión de la información. A este respecto, no sólo se recurrirá a las formas existentes de cooperación, sino que también deberá también ponerse de acuerdo sobre la base de nuevas formas y medios adaptados a estos fines. Las propuestas pertinentes, respetando plenamente los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes como

³¹¹ *La Vanguardia*, 29 de abril de 1973, p. 20.

³¹² “WG/28/Corr.3. Spain: Basket III, Human contacts. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³¹³ “WG/37. Yugoslavia: Basket III, Human contacts, Addition to Spanish document WG/28/Corr.3 of 15 May 1973. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 18 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³¹⁴ “WG/21/Rev.2. Austria: Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

los principios son definidos en el capítulo I, deberán hacerse constar en el documento final.

Asimismo, el Comité examinará en qué medida existe instituciones existentes con competencia apropiada podrían ser utilizadas para asistir a la consecución de estos objetivos.”³¹⁵

Unas palabras que, tras una intensa negociación de pasillo, serían tenidas en cuenta de forma decisiva para el texto final de las Consultas. En esta cuarta fase nos topamos, de nuevo, con la dificultad metodológica que entraña el desconocer al detalle el proceso negociador por el secretismo de las negociaciones. Sólo sabemos que Francia presentó un proyecto de documento final de las Consultas³¹⁶. Pero esta ronda destacó porque en la misma se logró el primer avance sustancial y formal en torno a la redacción de las Recomendaciones Finales de las reuniones preparatorias, cerrándose el acuerdo en torno al preámbulo del capítulo correspondiente al “cesto II”³¹⁷; la versión definitiva se adoptaría, eso sí, en junio, e incluiría la apostilla de España para que se tuviera en cuenta la región mediterránea en este tema³¹⁸. Sin embargo, ya era un paso importante, por cuanto las delegaciones se demostraban ellas mismas que sí se podía, que el consenso era posible, aunque se diese en los temas de cooperación económica, medioambiental y científico-tecnológica. De hecho, apenas tres días después se adoptaría el preámbulo del capítulo correspondiente al “cesto III”³¹⁹: las partes acordadas *ad referendum* caerían a partir de entonces “en cascada”. Se puede decir que el espíritu de la *détente*, plasmado en la visita de Breznev a Alemania Occidental y la aceptación por parte de Occidente para que Hungría participase en las conversaciones MBFR, ejerció su ascendencia sobre las Consultas. Esta cuarta fase estaba comenzando a demostrar que el Pacto de Varsovia no estaba utilizando a la CSCE, como temía Occidente, como un artefacto propagandístico

³¹⁵ “WG/29. Amendments submitted by the Ambassador of Spain to the Austrian draft (WG/21/rev.2) of 2 May 1973, Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³¹⁶ “CESC/HC/45. France: Draft Final Recommendations of the Helsinki Consultations. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 4 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³¹⁷ “WG/34. Basket II, Introductory part, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³¹⁸ “WG/34/Rev.2. Basket II, Introductory part, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 7 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³¹⁹ “WG/34. Basket III, Introductory part, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 18 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

comunista, pues los países del bloque socialista también se estaban viendo obligados a ceder y perder iniciativa; no en vano, el ministro húngaro de Exteriores había dejado entrever que no le estaba gustando la forma en que se estaban desarrollando la reunión preparatoria multilateral en Helsinki³²⁰.

El mes de mayo acabó cerrándose con acuerdos fundamentales para el documento final las Consultas de Helsinki. El grupo de funcionarios liderado por Aguirre de Cárcer todavía tuvo oportunidad de seguir presentando propuestas. Una, de especial trascendencia, fue la WG/40, que España registró conjuntamente el 22 de mayo con cuatro países del grupo “neutrales/no alineados” –esto es, Austria, Chipre, Suiza y Yugoslavia- y otros cuatro occidentales –Italia, Portugal, Turquía y República Federal de Alemania-. Era la primera y última vez en todas las Consultas que a la delegación española se le permitía entrar en la coautoría de un proyecto de mandato, en este caso sobre el “cesto II”. Pero la importancia de este documento es que, al fin, occidentales y neutrales alcanzaban un acuerdo sobre uno de los puntos en los que España –conjuntamente con Yugoslavia- había causado más polémica: la emigración. El consenso fundamental entre los nueve países firmantes se basó en que esta cuestión sí estaría presente en la futura CSCE, pero en el marco de la “cooperación en otros sectores de la economía”, esto es, en el “cesto II”; y en concreto, se afirmaba que la Comisión o Subcomisión correspondiente debería “examinar los aspectos económicos y sociales de los trabajadores migrantes”³²¹, cerrando la puerta, momentáneamente a que se tratase en el capítulo de contactos humanos, que es lo que Belgrado y Madrid habían pretendido con sus polémicas propuestas anteriores. De esta forma, España cerraba las heridas que había causado con Suiza y con la RFA su propuesta de migración intraeuropea WG/13.

A inicios de mayo e inicios de junio, las Consultas de Helsinki iban a vivir una auténtica “primavera redaccional”; o más bien, como señalaba una nota oficial del embajador Aguirre de Cárcer, “bajo la presión del tiempo, las Consultas están conociendo un ritmo uniformemente acelerado”³²². Una vez más, los temas relativos a los “cestos I y III” estaban provocando mayores obstáculos. La influencia de los últimos acontecimientos internacionales, en especial la visita de Breznev a Bonn, iban erosionando len-

³²⁰ “Nota informativa 57/73 de la Dirección de Europa Oriental. Asunto: Consultas de Helsinki sobre la CSCE. Madrid, 21 de mayo de 1973”, AMAE, R 14051, expediente 4’341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

³²¹ “WG/40. Austria, Cyprus, Federal Republic of Germany, Italy, Portugal, Spain, Switzerland, Turkey, Yugoslavia: Basket II. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 22 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³²² “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

tamente los obstáculos que se presentaban en las últimas semanas para encontrar acuerdos satisfactorios en temas tan controvertidos como las fechas para la Conferencia³²³, el definitivo catálogo de los Principios –en especial su preámbulo–, la redacción del mandato para la Subcomisión sobre los Contactos Humanos y la correspondiente al mandato para la Subcomisión sobre el tema de las relaciones comerciales³²⁴. Pese a los avances que, aparentemente, se estaban produciendo en el “grupo de trabajo”, uno de los problemas más importantes que Occidente pretendía tratar en esta Conferencia era el de promover una mayor libertad de movimiento, de información y de personas. Dada la oposición soviética a una libertad total de movimiento de personas y de informaciones, Occidente rechazó las ambigüedades que Moscú proponía. Sobre la base de los textos presentados semanas antes por la delegación española para el preámbulo del “cesto III”³²⁵ y el proyecto de mandato de la Subcomisión sobre Contactos Humanos³²⁶, los países socialistas mostraron su disposición a aceptar algunos compromisos, siempre que sus aspiraciones en la cuestión de los principios encontrasen su eco en el contexto del primer capítulo³²⁷.

Quedaban por decidir la forma y lugar de inclusión de la mención del Mediterráneo en el capítulo primero de seguridad. En el preámbulo del segundo capítulo –cooperación económica–, la alusión al *Mare Nostrum* por la que tanto había luchado España quedó provisionalmente adoptada; sólo pendiente de la formulación definitiva y de la posible inclusión del tema dentro del todavía impreciso preámbulo general al Orden del Día, aunque España adoptaba la vía intermedia de “contribución”, alejada de la postura extremista de Malta, apoyando incondicionalmente la propuesta de origen francés a la que aludimos anteriormente y que daba preferencia a Argelia y Túnez³²⁸.

Los representantes de los treinta y cuatro países participantes en las conversiones preparatorias de la CSCE celebrarían el viernes 1 de junio la siguiente sesión plenaria;

³²³ “Despacho 771 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la circular reservada número 358. 4 de junio de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³²⁴ “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³²⁵ “WG/29. Amendments submitted by the Ambassador of Spain to the Austrian draft (WG/21/rev.2) of 2 May 1973, Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 27 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³²⁶ “WG/28/Corr.3. Spain: Basket III, Human contacts. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³²⁷ “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³²⁸ “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

en principio, debía ser la última, pero esto sólo ocurriría si se resolvían los mandatos para los trabajos de la segunda fase de la Conferencia relativos a cuestiones militares o las medidas destinadas a reforzar la confianza³²⁹. No es menos cierto que el plenario de las Consultas estaba prácticamente en “vía muerta”: para dar mayor celeridad a las conversaciones, los acuerdos se estaban adoptando exclusivamente en el “grupo de trabajo” y en los pequeños subgrupos que habían brotado últimamente, así como en los contactos bilaterales y multilaterales de pasillo –con la dificultad metodológica de reconstrucción histórica que ello implica–; además, los países neutrales estaban desempeñando un papel cada vez más importante en las negociaciones de Helsinki: delegaciones occidentales y del Este estaban recurriendo a ellos para que sugiriesen propuestas o encontrasen fórmulas de compromiso³³⁰. Fuera como fuese, esta cuarta fase acabó siendo el impulso decisivo para que comenzase, cuanto antes, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa; una determinación porque las Consultas llegasen a buen puerto a la que España también había hecho su modesta contribución.

Mientras, en España, Gregorio López-Bravo, haría a mediados de mayo –sin él imaginarlo– el que sería su último discurso ante las Cortes, en forma de balance de su acción en materia de política exterior. Sobre la Conferencia de Seguridad, el jefe de la diplomacia española manifestó la tradicional postura de Madrid: Europa debía ser considerada “en su totalidad incluyendo el Mediterráneo, esencial para nuestra Seguridad”, al mismo tiempo que señaló que deberían arbitrarse fórmulas para tener en cuenta los intereses de países de la ribera sur mediterránea, como Argelia y Túnez, que habían mostrado su interés en la Conferencia. Recordó la presentación de la reserva formal sobre Gibraltar aprovechando la discusión sobre los principios que regulan las relaciones entre los Estados, y concretamente, en relación con la propuesta sobre inviolabilidad de las fronteras³³¹. El ministro repitió, punto por punto, las líneas tradicionalmente defendidas por España: necesidad de que la Conferencia no dejase de lado los aspectos militares de seguridad, por lo que, para ello, se debería crear un Subcomité en el que los

³²⁹ “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “Despacho 740 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la sesión plenaria en Helsinki y la clausura insegura. 30 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³³⁰ “Despacho 728 del embajador de España en Bruselas, Ángel Sanz-Briz, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, sobre la OTAN y la Conferencia de Helsinki. 28 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³³¹ *ABC*, 17 de mayo de 1973, p. 36.

países no participantes en la MBFR –caso de España- expusiesen sus puntos de vista a este respecto; problemas humanos que plantean las migraciones europeas; cooperación internacional sobre el turismo; evitar que Europa “se encierre en sí misma” y fomentar que se abriera su cooperación a otros continentes, en especial a Iberoamérica; y, en estrecho contacto con representantes de “países amigos”, buscar soluciones para hacer avanzar la preparación del Orden del Día de la Conferencia³³².

El jefe de la diplomacia española realizó, tampoco sin que él lo previera, su último viaje oficial a Finlandia. Coincidiendo con la recta final de las Consultas de Helsinki, Gregorio López-Bravo acudió al país anfitrión de la reunión multilateral con el ánimo de ir preparando su previsible visita a la primera fase de la Conferencia, en la que anhelaba repetir los momentos de “gloria” que había vivido tres años atrás, en la XXV Asamblea General de Naciones Unidas. La estancia del ministro español de Asuntos Exteriores se produjo entre el 28 y el 30 de mayo, y acudió acompañado de su director de Gabinete, Santiago Martínez Caro; Miguel Solano, subdirector general de Asuntos Europeos; y Raimundo Bassols, subdirector de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio. Pese a que las relaciones bilaterales entre ambos países iban a estar muy presentes –de ahí el interés manifestado en el Ministerio por conocer más de cerca la particular y neutralista política exterior finlandesa³³³- y también se preveía tratar aspectos como las relaciones de España con Europa del Este³³⁴ y con la Comunidad Económica Europea³³⁵ -en especial, en su vertiente económico-, la inminente CSCE que iba a tener lugar en Helsinki tuvo una preeminencia destacada en las conversaciones.

El viaje tenía un innegable cariz histórico: era la primera vez que un ministro de Asuntos Exteriores de España visitaba dicho país nórdico. López-Bravo y su homólogo Ahti Karjalainen se lanzaron mutuos halagos ante el papel que las delegaciones de ambos países habían realizado en las Consultas de Helsinki³³⁶. Igualmente, López-Bravo se comprometió a apoyar la candidatura de Helsinki a albergar el conjunto de la CSCE;

³³² “Nota informativa 54/73 para el Señor Ministro de la Dirección de Europa Oriental, sobre las Consultas de Helsinki sobre la CSCE. Madrid, 12 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³³³ “Finlandia: la Política Exterior”, AMAE, R 15301.

³³⁴ “Nota informativa para el Señor Ministro: posible intervención del Señor Ministro en relación con nuestras relaciones con los países del Este. Madrid, 12 de mayo de 1973”, “Nota 55/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) para el Señor Ministro sobre las relaciones con Europa del Este y URSS. Madrid, 14 de mayo de 1973”, AMAE, R 15301.

³³⁵ “Informe de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores): España y la integración Europa. Madrid, 8 de mayo de 1973”, AMAE, R 15301.

³³⁶ “Discurso del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores en el almuerzo ofrecido por el Dr. Karjalainen. Helsinki, 29 de mayo de 1973”, “Discurso del ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ahti Karjalainen, durante el almuerzo en honor de su homólogo español, Gregorio López-Bravo. Helsinki, 29 de mayo de 1973”, AMAE, R 15301.

pero siguió topándose con ambigüedad por parte del Gobierno de Finlandia a permitir la participación de los países de la ribera sur en la futura CSCE, dejando sólo la puerta abierta a que realizasen sus contribuciones en temas apenas controvertidos como, por ejemplo, el medio ambiente³³⁷. López-Bravo y la delegación española en este viaje oficial mantuvieron encuentros con otros altos cargos del Gobierno finlandés, como el ministro de Comercio Exterior, Jermu Laine, con el que se trataron principalmente temas de relaciones económicas bilaterales, y tras el cual se produjo la firma del Acuerdo aéreo hispano-finlandés³³⁸. También sabemos por la prensa –pero no nos han llegado suficientes fuentes– que el primer ministro, Kalevi Sorsa, recibió al jefe de la diplomacia española³³⁹. Y, finalmente, el presidente de la República, Urho Kekkonen, el hombre que había hecho posible que Helsinki albergase las Consultas Previas, recibió en audiencia al ministro de Asuntos Exteriores; Kekkonen insistió en que Finlandia tenía “interés” en que la Conferencia fuera en Helsinki, al tiempo que López-Bravo le replicó mostrando su “esperanza” de que de la misma saliera “la nueva idea de Europa”; también, el presidente finlandés suscitó el tema del Mediterráneo, aceptando que su seguridad era “esencial” para Europa³⁴⁰, una opinión discordante con la que hasta entonces había expuesto la diplomacia del país anfitrión de las Consultas.

Aunque no hubo nota conjunta entre ambos países, el Palacio de Santa Cruz sí emitió una declaración final de la visita de López-Bravo a Finlandia. El ministro de Exteriores expresaba en la misma su satisfacción por la acogida “altamente amistosa” recibida en el país nórdico. Señaló que había tenido el “alto honor y privilegio” de ser recibido por el propio presidente Kekkonen, que le había impresionado por su “claridad de visión política”. También informó de su “muy interesante” entrevista con Kalevi Sorsa -y de la que no dio más datos-, así como se mostró “especialmente agradecido” con su homólogo finlandés, Ahti Karjalainen, al que invitó a visitar España. López-Bravo explicó que las relaciones políticas bilaterales se desenvolvían “muy satisfactoriamente”, encontrando “un gran número de puntos de coincidencia” en puntos que afectaban a

³³⁷ “Entrevista con el Ministro de Negocios Extranjeros de la República de Finlandia, Dr. Ahti Karjalainen. Palacio Smolna de Helsinki, 29 de mayo de 1973, 14 a 16 horas”, AMAE, R 25687, expediente 4.

³³⁸ “Conversación del Ministro español de Asuntos Exteriores, Señor López-Bravo, con el Ministro finlandés de Comercio Exterior, Señor Laine. Miércoles, 30 de mayo de 1973, a las 13 horas”, AMAE, R 25687, expediente 4.

³³⁹ *ABC*, 30 de mayo de 1973, p. 43; *Arriba*, 30 de mayo de 1973, p. 1; *El Alcázar*, 30 de mayo de 1973, p. 1.

³⁴⁰ “Entrevista con el Presidente de la República de Finlandia, Dr. Urho Kekkonen. Palacio Presidencial de Helsinki, 30 de mayo de 1973. 11:30 a 12 horas”, AMAE, R 25687, expediente 4.

ambos países, especialmente en lo referente a la próxima Conferencia Europea de Seguridad, que se venía preparando “activamente” en Helsinki³⁴¹.

La prensa finlandesa se hizo eco de la visita de Gregorio López-Bravo y, por ejemplo, el diario *Suomenmaa* destacaba en portada el siguiente titular: “España está deseando que también la CESC propiamente dicha se celebre en Helsinki”, recogiendo las declaraciones del jefe de la diplomacia hispana en el almuerzo de honor dado por Karjalainen³⁴². Tras su regreso a Madrid, López-Bravo, siguiendo la tradición de sus viajes oficiales, realizó una rueda de prensa en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, en la que calificó de “francamente interesante y positiva” una visita que, según afirmó, se había movido por cuatro objetivos principales: dinamizar las relaciones bilaterales entre ambos países, que se caracterizaban por la ausencia de problemas; mantener conversaciones y contactos sobre el hecho de que Finlandia es el único país que mantenía acuerdos comerciales o de asociación con CEE, EFTA y CAME-COMECON; y preparar la Conferencia Europea de Seguridad, cuya primera fase a nivel ministerial podía comenzar en los primeros días de julio³⁴³. Por tanto, de dicha reunión se deduce que Madrid y Helsinki buscaban con esta reunión una especie de *do ut des*, esto es, que España apoyase a la capital de Finlandia como sede de todas las fases de la Conferencia para que, a cambio, el Gobierno finlandés respaldase que el Mediterráneo tuviera un papel clave en la futura CSCE. Como es sabido, el mismo ministro que había convertido a la CSCE en una de sus líneas de acción prioritarias para la política exterior de España y que esperaba estar de regreso en la capital de Finlandia en apenas unas semanas, ya no se sentaría entre el resto de sus colegas por la crisis de gobierno que tuvo lugar en junio de 1973; lo haría en su lugar Laureano López Rodó.

Finalmente, los delegados de los treinta y cuatro países participantes hicieron un intenso “*sprint* final” para concluir lo antes posible las Consultas de Helsinki, pues ya se había sobrepasado el límite auto-impuesto por las delegaciones de acabar el día 1 de junio. Los últimos días de mayo y de inicio de junio de 1973 sirvieron, principalmente, para que se cerraran definitivamente los últimos flecos en lo que concernía al Orden del Día y a las cuestiones organizativas.

³⁴¹ “Proyecto de declaración final de la visita del Ministro a Finlandia. Helsinki, 30 de mayo de 1973. Embargo: 15 horas. (En español e inglés)”, AMAE, R 25687, expediente 4. Cf. *ABC*, 31 de mayo de 1973, p. 45.

³⁴² *Suomenmaa*, 30 de mayo de 1973 (traducción), AMAE, R 25687, expediente 4.

³⁴³ *ABC*, 31 de mayo de 1973, p. 11.

Al mismo tiempo, el grupo de trabajo *ad hoc* para la financiación de la CSCE llegaba a un acuerdo final. Sólo Estados Unidos había presentado una propuesta formal³⁴⁴, ampliamente discutida por otros países en la primera semana de reuniones del grupo creado al respecto³⁴⁵. El acuerdo final consistiría en financiar la Conferencia a través de un sistema de seis grupos contributivos. El primero de ellos –el de los mayores contribuyentes– englobaría a Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, República Federal de Alemania, Francia e Italia. España se situaría en el segundo grupo, junto a Países Bajos, Bélgica, República Democrática Alemana, Polonia, Suecia y Canadá. El sexto y último grupo lo formarían los “mini-estados”: Chipre, Islandia, Malta, Liechtenstein, San Marino y Santa Sede. Los países del primer grupo contribuiría con el 52,20% del presupuesto, mientras que el conjunto de naciones en el que se incluiría España sufragaría el 20,88% de los gastos derivados de la CSCE, por lo que al Gobierno español le tocaría contribuir con una cuota del 3,48% de los gastos totales³⁴⁶; una cifra que Nuño Aguirre de Cárcer calificaba de “aceptable” para los intereses españoles³⁴⁷. El reparto de la financiación se registraría definitivamente en junio para su consiguiente publicación en las Recomendaciones Finales³⁴⁸.

A este respecto, cabe señalar una notable paradoja: Italia, por población y peso geopolítico, pagaría el 8,80% de los gastos totales en la Conferencia, mientras que a España, por estar en el “grupo 2” de financiadores le tocaría sufragar el 3,48% del total. Sin embargo, el Gobierno de Roma se había costeado durante las Consultas todos los gastos de interpretación simultánea y traducción de documentación oficial a la lengua de Dante, cosa que no había ocurrido con España: fue el Gobierno finlandés el que sufragó

³⁴⁴ “WG/F/1. United States of America: Proposal for the equitable sharing of costs of a Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 26 April 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³⁴⁵ “Carta del director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores al director general del Tesoro del Ministerio de Hacienda. Madrid, 2 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁴⁶ “WG/F/45. Preliminary conclusions of the working group on financial and technical questions of the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 15 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4; “Carta del director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores al Administrador de la Tesorería del Estado y de la Caja General de Depósitos del Ministerio de Hacienda. Madrid, 9 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁴⁷ “Carta del director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores al Administrador de la Tesorería del Estado y de la Caja General de Depósitos del Ministerio de Hacienda. Madrid, 11 de mayo de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁴⁸ “CESC/HC/48. Financial arrangements. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

finalmente todos los gastos técnicos relacionados con las traducciones al idioma de Cervantes³⁴⁹. En definitiva, mientras Italia pagó para convencer al Ejecutivo de Helsinki de la importancia de su lengua, a España fue Finlandia quien –“generosamente”- le cubrió de forma íntegra el coste de tener su lengua en las Consultas... Hasta donde tenemos constancia, ni España ni Finlandia jamás hablaron de este tema ni de quién financiaría este aspecto.

La fase final de junio sirvió para cerrar los aspectos polémicos del Orden del Día en el documento final de las Consultas. Por ejemplo, se alcanzó un principio de acuerdo en materia de continuidad, al menos para la Conferencia: se dejaba en manos de un organismo de nuevo cuño, el “Comité de Coordinación”, el examen y determinación de los procedimientos que podrían ser necesarios para poner en práctica las decisiones adoptadas en la CSCE, también sobre la asistencia o no de los Estados no participantes y organizaciones internacionales³⁵⁰, fruto de una propuesta española³⁵¹. El “cesto I”, con las cuestiones relativas a la seguridad en Europa, se cerró directamente registrándolo en el documento final, con dos pilares: el Decálogo de Principios que regulaban las relaciones entre los Estados participantes, así como las medidas destinadas a fomentar la confianza en cuestiones militares. El “cesto II”, sobre el que se habían realizado los progresos más rápidos, también vio aprobados el 3 de junio todos sus temas: intercambios comerciales³⁵², cooperación industrial³⁵³, ciencia y tecnología³⁵⁴ y medio ambiente³⁵⁵; en este sentido, España obtuvo un triunfo “a medias”: las referencias a la emigración y al turismo, principales reivindicaciones de su delegación en este “cesto”, figurarían en el Orden del Día gracias a sus presiones y a las de Yugoslavia; pero, ante la falta de consenso y

³⁴⁹ “Carta del subdirector general de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores al director general del Tesoro y Presupuestos sobre la Conferencia Europa de Seguridad y Cooperación. Madrid, 1 de junio de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁵⁰ “WG/58. Follow-up to the Conference, Agreed text ad referendum: Basket IV. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵¹ “WG/P/46. Proposal by the Spanish delegation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 25 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³⁵² “WG/61. Basket II, Science and technology, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵³ “WG/71. Industrial co-operation and project of common interest. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 7 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵⁴ “WG/57. Basket II, Science and technology, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵⁵ “WG/63. Basket II, Environment, Agreed ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

de más apoyos, estas cuestiones no lograron espacio propio y tuvieron que ser “camuflados” bajo un concepto más amplio y ambiguo: “cooperación en otros sectores”, que también comprendía, por ejemplo, el desarrollo de los transportes y las comunicaciones entre los países³⁵⁶.

Mientras, en el “cesto III”, tras un principio de acuerdo a finales de mayo, se registraron los textos definitivos sobre los temas de contactos humanos³⁵⁷, cooperación cultural³⁵⁸ y educativa³⁵⁹, así como en la difusión de la información³⁶⁰. En este sentido, España protagonizó uno de los momentos estelares de la recta final de las Consultas. Yugoslavia, en las discusiones sobre educación y cultura del “grupo de trabajo”, había propuesto que, cuando se estudiase la cooperación en dicho ámbito, se tuvieran en cuenta “los derechos e intereses de las minorías nacionales”³⁶¹; en principio, la proposición fue circulada pero no registrada, pues no consta en el inventario documental de la CSCE. Pero Italia, en representación de la OTAN, presentó una propuesta en los estertores de la reunión preparatoria –cuando, en principio, el “cesto III” estaba cerrado *de facto*– para proponer que, en la cooperación educativa y cultural, y “en el marco del respecto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”, se prestara atención al “papel que las minorías lingüísticas y étnicas podrían jugar en ella”³⁶².

La reacción española no se hizo esperar. Si bien la proposición italiana parecía claramente dirigida a la URSS y las decenas de minorías étnico-lingüísticas que convivían en dicho territorio, así como pretendía “moderar” el texto yugoslavo para hacerlo más aceptable, Madrid interpretó que dicha resolución –que Aguirre de Cárcer creía tenía un claro cariz interno de cara a Belgrado³⁶³–, de salir adelante, podía ser perjudicial para

³⁵⁶ “WG/72. Co-operation in other sectors. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 7 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵⁷ “WG/48. Basket III, Human contacts, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 28 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵⁸ “WG/52/Rev.3/Corr.2. Basket III, Co-operation and exchanges in the field of culture, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 4 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁵⁹ “WG/54. Basket III, Co-operation and exchanges in the field of education, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 30 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁶⁰ “WG/54. Basket III, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 1 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁶¹ “Nota sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Madrid, 23 de junio de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832’061. 3(4)-1/1.

³⁶² “WG/68. Italy: Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 5 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁶³ Entrevista con Nuño Aguirre de Cárcer. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 27 de mayo de 2009.

sus intereses nacionales, ante los problemas territoriales del Estado español y el auge de los nacionalismos periféricos. Por ende, la delegación encabezada por Nuño Aguirre de Cárcer “contraatacó”, por órdenes tajantes del Palacio de Santa Cruz³⁶⁴, con una propuesta que pedía que se tuviera en cuenta “la contribución que las lenguas y culturas regionales” podían prestar en el seno de la cooperación educativa y cultural³⁶⁵. Lo que pretendía la diplomacia española era, sobre todo, anular o, como mínimo contrarrestar, los términos “minorías” y “étnicas” plasmados en los proyectos yugoslavo e italiano; y así impedir que, como hemos comentado anteriormente, los nacionalismos periféricos – en especial el vasco y el catalán-, que comenzaban a cobrar auge en el movimiento opositor al régimen franquista en sus estertores finales, se agarraran al documento final de Helsinki para utilizarlo en contra de la dictadura y pudieran romper la unidad de España. Así pues, Aguirre de Cárcer circuló una propuesta intermedia –e informal- que hablaba de la “contribución que minorías nacionales o culturas y lenguas regionales podían aportar (...) en el contexto del respeto de los derechos y las libertades fundamentales”; el Ministerio de Asuntos Exteriores español transmitió a su delegación en Helsinki que, de haber acuerdo final, aceptaba dichas fórmulas por considerarlas “preferibles” a las consignadas originalmente en la propuesta yugoslava³⁶⁶. Finalmente, ante la amenaza de veto de Madrid y en aras del imprescindible consenso, las tesis españolas se acabaron imponiendo y en las Recomendaciones Finales de las Consultas se recogieron ambos términos: “minorías nacionales” y “culturas y lenguas regionales”.

Por otra parte, pensando en su “cruzada mediterránea”, España enmendó en el “grupo de trabajo” una propuesta de Francia –en realidad, basada en matices lingüísticos- sobre los Estados presentes en la Conferencia, respecto al estatus que podían adquirir, bien de “participantes”, bien de “observadores”³⁶⁷ y que acabó reflejándose en el texto final. Mientras, Malta presentó una propuesta que pedía que todos los países ribereños del Mediterráneo fueran admitidos como miembros de la Conferencia³⁶⁸; una pro-

³⁶⁴ “Nota sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Madrid, 23 de junio de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832’061. 3(4)-1/1.

³⁶⁵ “WG/69. Spain: Basket III. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 5 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁶⁶ “Nota sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Madrid, 23 de junio de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832’061. 3(4)-1/1.

³⁶⁷ “WG/P/44. Spanish delegation: Proposed amendment ad addendum to the French document WG/P/42 of 23 May 1973. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 24 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³⁶⁸ “WG/P/41. Malta: Amendment to the draft recommendation by the Ambassador of the Hungarian People’s Republic concerning the composition of the Conference on Security and Co-operation in Europe

posición que, como era de esperar, fue rechazada de plano por el resto de países, incluida España, pues la delegación liderada por Aguirre de Cárcer era consciente del cariz poco realista que comportaba y de las nulas posibilidades que tenía de prosperar. Cabe señalar que, aunque el embajador de Malta dijo en el “grupo de trabajo” que presentaba dicha propuesta por afectar a sus intereses nacionales, el mismo diplomático señaló a Aguirre de Cárcer que había actuado siguiendo instrucciones de La Valletta: el Gobierno del primer ministro Dom Mintoff le había ordenado mantener una actitud “maximalista” por motivos de política interior; el embajador maltés reconocía que la gestión realizada no había de aportar ningún beneficio a los países interesados ni al prestigio de su propio país. Además, el encargado de negocios de la legación egipcia en Helsinki manifestó al embajador de España que ni siquiera tenía conocimiento de la gestión maltesa ni había recibido instrucciones de solicitar la participación como observador.

El día 1 de junio, Nuño Aguirre de Cárcer mantuvo ante el plenario la tesis de que se hacía necesaria la inclusión de un “párrafo especial” mencionando a aquellos países que, como Túnez y Argelia, habían presentado comunicaciones a la Conferencia. Recibió el apoyo de Francia, Italia y Yugoslavia. La delegación soviética, por el contrario, se manifestó irreductible en su oposición a este punto. Como solución de compromiso, podría haberse acordado que los Estados no participantes –en especial, los mediterráneos– fueran invitados por la Conferencia a expresar sus puntos de vista sobre temas que les afectan, pero, en ese momento, ni Malta –que la consideraba “blanda”– ni Italia ni Reino Unido se decantaban por esta fórmula, en especial porque la intervención no daría lugar a réplica ni por parte de los países participantes ni de los otros no participantes³⁶⁹. Finalmente, movió ficha Francia, que proponía permitir la contribución de los “Estados no participantes”, aludiendo directamente a los países del Mediterráneo³⁷⁰; la proposición del *Quai d’Orsay* se producía días después de que la delegación maltesa hubiera presentado su proposición. Finalmente, tras varias modificaciones, la columna vertebral

(CESC/HC/7). Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 23 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

³⁶⁹ “Nota informativa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: Mediterráneo y Conferencia Seguridad y Cooperación en Europa. Madrid, 2 de junio de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁷⁰ “WG/P/50/Corr.2. France: Chapter entitled “Contribution of non-participating States”. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 31 May 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3. Esta es la versión definitiva: la primera, la había presentado la delegación francesa el 23 de mayo.

del proyecto francés sobre el Mediterráneo acabó prosperando como “texto consolidado”, siendo incorporado al documento final de las Consultas³⁷¹.

Resultado agríndice, pues, para la delegación española: París, para contrarrestar a Malta y blandir el estandarte occidental, arrebató a Madrid su “bandera mediterránea”, cuando hasta entonces no se había mostrado tan incisiva en el asunto y había puesto de manifiesto una mayor preocupación por Europa centro-oriental que por el *Mare Nostrum*. Empero, al mismo tiempo, cabe recordar dos aspectos. Primero, que gracias al embajador Aguirre de Cárcer, el tema del Mediterráneo entró en forma de *chapeau* en las distintas “cestas”, como pretendía España; en concreto, logró la inclusión de sendas frases referentes al Mediterráneo en los preámbulos del primer capítulo –Seguridad– y del segundo –Cooperación económica–, recibiendo para ello el apoyo, entre otros, de Malta, Yugoslavia y Turquía³⁷². En segundo lugar, cabe recordar que las negociaciones, presiones y peticiones de España –junto a otras delegaciones como la yugoslava– para que participaran indirectamente en el proceso de Helsinki países de la ribera sur como Argelia y Túnez –y organismos internacionales–, fueron finalmente atendidas gracias a una inicial propuesta registrada por Aguirre de Cárcer³⁷³.

La fase final de las conversaciones preparatorias también se centró en las cuestiones concernientes a la organización de la primera reunión de los ministros de Asuntos Exteriores y de las dos fases siguientes de la Conferencia. Tampoco era baladí la elección de la sede de las reuniones de la CSCE: los finlandeses presentaron su candidatura a albergar las tres fases; España, los países del Este y los escandinavos apoyaban las aspiraciones de Helsinki. Mientras, naciones occidentales como Francia, Alemania Occidental, Portugal e Italia rechazaban que se celebrasen en la capital de Finlandia la segunda y tercera fase³⁷⁴; no en vano, el país galo “coqueteó” con la idea de que París –en concreto

³⁷¹ “WG/P/51/Rev.2. Consolidated text: Participation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 6 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4.

³⁷² “Nota informativa del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: Mediterráneo y Conferencia Seguridad y Cooperación en Europa. Madrid, 2 de junio de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (3ª carpeta).

³⁷³ “WG/58. Follow-up to the Conference, Agreed text ad referendum: Basket IV. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4; “Nota para el Señor Ministro sobre la participación de los países árabes en la CSCE. Dirección de Europa Oriental. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 27 de junio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³⁷⁴ “Nota sobre la situación actual de las Consultas de Helsinki sobre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. 25 de mayo de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

el Palacio de Versalles- acogiese la tercera fase de la Conferencia de Seguridad, pero el rechazo del Este a dicha aspiración acabó frustrando la candidatura parisina³⁷⁵.

Al fin, en un acuerdo adoptado a inicios de junio, las delegaciones presentes en las Consultas confirmaron que la Conferencia de Seguridad se celebraría en tres fases, algo que ya estaba ampliamente consensuado. Pero el matiz residía en que, finalmente, habría dos sedes diferentes: Helsinki y Ginebra. La primera fase, a nivel ministerial, tendría lugar en el “Finlandia Talo” de Helsinki, hacia finales de junio o inicios de julio de 1973; su objetivo sería ratificar el documento final de las Consultas y terminar de resolver las cuestiones pendientes de la reunión multilateral preparatoria. Kurt Waldheim, secretario general de las Naciones Unidas, sería invitado de forma formal a participar en la reunión. La segunda fase se esperaba que comenzase en otoño y tuviera una duración prolongada de casi seis meses –al final serían dos años-; la misma se celebraría en la capital europea del multilateralismo, Ginebra, y en ella se reunirían los Comités que discutirían a fondo los asuntos a plasmar en el acuerdo final de la CSCE, cuyas líneas maestras ya se habían trazado en las Consultas. La elección de la ciudad helvética se debía, precisamente, a su situación geográfica central en el continente europeo y a que proporcionaría mayores facilidades de comunicación a las delegaciones presentes; además, se satisfacía en parte el criterio defendido por los países de la CEE y la OTAN, que se habían mostrado partidarios de la candidatura suiza para la celebración de toda la Conferencia en sí, ante España, los países del Este y los nórdicos, que preferían Helsinki. La tercera fase, tendría lugar de nuevo en la capital de Finlandia -con duración y a nivel todavía por determinar-, y se calculaba que empezaría en la primavera o verano de 1974; con ello, y siempre y cuando se alcanzase un acuerdo definitivo, los finlandeses recibían al menos como “premio de consolación” que el tratado o acuerdo resultante de la CSCE llevaría para siempre el nombre de Helsinki³⁷⁶.

Mientras, el “¡Gibraltar, español!” volvió a retumbar en el Centro “Dipoli” de Helsinki. Pero, esta vez, no en forma de “golpe de efecto” sino de registro definitivo y for-

³⁷⁵ « Note de la Sous-direction d'Europe Orientale (Ministère des Affaires Étrangères) sur Paris comme siège de la troisième phase de la de la C.S.C.E. Paris, le 2 février 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

³⁷⁶ “WG/P/56. Place of the Conference, Agreed text ad referendum. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, “WG/60. Draft of chapter of final recommendations of the Consultations concerning the organization of the CSCE, Provisionally adopted text. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 3 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/4; “WG/P/43/Rev.1. Provisionally adopted text on procedural provisions. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 5 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/3.

mal –aunque modificado– de la declaración interpretativa que allá por febrero de 1973 presentase el embajador de España, Nuño Aguirre de Cárcer. Pese a la “tregua” acordada por ambas delegaciones, las espadas seguían en alto. Por ejemplo, en marzo, el embajador en Londres, Jaime de Piniés, tuvo que explicar al Grupo de Amistad Hispano-británico de la Cámara de los Comunes, que dicha reserva se había presentado únicamente porque el representante soviético había planteado la aceptación por parte de todos de las fronteras europeas en vigor, ante cuya petición y declaración, el representante español había hecho la conocida salvedad de la situación fronteriza y colonial de Gibraltar, que Madrid no podía aceptar “en forma alguna”; pero, al mismo tiempo, quitó hierro al asunto y pidió que se recondujera por los habituales canales diplomáticos y no saltase a la prensa³⁷⁷. Asimismo, el ministro López-Bravo, durante el transcurso de una visita oficial a tierras británicas en mayo de 1973, declaró al corresponsal de TVE en Londres que, en su opinión, el *Foreign Office* necesitaba un “período de reflexión” tras permanecer “suspendidas” las conversaciones sobre Gibraltar³⁷⁸. El no haber conseguido reanudar las negociaciones sobre el Peñón en el viaje oficial del ministro a Reino Unido, reactivó la maquinaria del Palacio de Santa Cruz para tratar de nuevo el tema en las Consultas de Helsinki. Es por ello que el ministro pidió a Nuño Aguirre de Cárcer que renovara la declaración interpretativa del 5 de febrero sobre Gibraltar³⁷⁹, la cual fue presentada el 8 de junio con el siguiente texto:

“Al prestar mi adhesión a las instrucciones para la comisión que haya de ocuparse del punto primero del Orden del Día, en el que se enuncian los principios que deben regir las relaciones entre los estados participantes, quiero declarar que el Gobierno Español estima que tal adhesión no puede ser interpretada como un reconocimiento del “statu quo” actual de Gibraltar en lo que a sus límites se refiere, ni como una aceptación de una situación colonial a la que las Naciones Unidas (Resoluciones 2070 (XX), 2231 (XXI), 2353

³⁷⁷ “Despacho 339/73 del embajador de España en Londres, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 22 de marzo de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-12’12/0/1.

³⁷⁸ *La Vanguardia*, 11 de mayo de 1973, p. 9.

³⁷⁹ “Telegrama 281 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 1 de junio de 1973”, “Comunicación Interior 2285 del jefe de la Asesoría Jurídica Internacional al subdirector general de Asuntos de Europa. Asunto: Reserva española sobre Gibraltar en Helsinki. Madrid, 4 de junio de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-12’12/0/1; “Telegrama 128 (cifrado) del ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, al embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer. 4 de junio de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1973-12’12/0/1.

(XXII), 2429 (XXIII)) han recomendado se ponga término mediante negociaciones entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”³⁸⁰.

La diferencia radicaría en que, esta vez sí, la declaración interpretativa quedaría unida documentalmente a las Recomendaciones Finales elevadas a la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa al haberse ya registrado el acuerdo sobre los Principios. De esa forma, Aguirre de Cárcer solicitó al presidente de las Consultas, Richard Tötterman, que, de conformidad con el artículo 7 de las normas de procedimiento, el texto de esta declaración interpretativa sobre el “cesto I” fuera registrado y circulado. Tötterman aprobó que, en efecto, el documento fuera registrado, traducido y circulado en los seis idiomas oficiales³⁸¹. Tras otras declaraciones interpretativas de Irlanda –esta última, en un sentido muy similar al de España pero enfocado al conflicto del Ulster³⁸²-, Santa Sede, Bélgica, Yugoslavia, Portugal, Italia y Países Bajos –estas dos últimas, orales-, el embajador de Reino Unido dijo que, no habiendo conocido hasta esa misma mañana del día 8 la declaración interpretativa de España, su delegación se reservaba el derecho de hacerlo más adelante, de acuerdo con las instrucciones que pudiera recibir al respecto de Londres. Anthony Elliott trasladó en privado a Aguirre de Cárcer que lo que más le molestaba –una vez más- era la mención expresa a una serie de resoluciones de las Naciones Unidas, por lo que le comunicó que “probablemente” su delegación se vería abocada a hacer su propia declaración interpretativa, procurando no darle un tono polémico después del acuerdo alcanzado en febrero³⁸³. Finalmente, el embajador británico hizo circular después de la clausura de las Consultas la siguiente declaración interpretativa, que el presidente Tötterman también registró:

“Al aceptar instrucciones para Comisión encargada del punto primero del orden del día, desearía declarar en nombre del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que el respeto y la aplicación de los principios allí enumerados, hará una

³⁸⁰ “Telegrama 298 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 7 de junio de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-12’12/0/1.

³⁸¹ “CESC/HC/51. Interpretative statement by the Spanish delegation. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁸² “CESC/HC/50. Interpretative statement by the representative of Ireland concerning the list of guiding principles to be considered by the Conference on Security and Co-operation in Europe. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁸³ “Telegrama 300 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo. 8 de junio de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-12’12/0/1.

contribución positiva a las conversaciones en curso entre Gobierno de España y Gobierno Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”³⁸⁴.

Como era de esperar, la prensa española se hizo eco de este nuevo rifirrafe Madrid-Londres en el foro de Helsinki, y sobre el tema que más afectaba a las relaciones entre ambos países: Gibraltar³⁸⁵. En especial, el teletipo emitido por la agencia EFE afirmaba que la remozada declaración de la delegación española tenía por objeto salvaguardar ante la próxima Conferencia el “excepcional derecho” de España sobre Gibraltar en la cuestión general de las fronteras nacionales y las relaciones entre los Estados europeos, y que figurará en el orden del día como citado punto I; porque para Madrid, el Peñón, por su historia y por sus circunstancias, constituía una excepción “irrenunciable”, que no afectaba a su actitud general en cuanto a las fronteras europeas y relaciones entre los Estados³⁸⁶.

Para concluir, los días 7 y 8 de junio se llevó a cabo la aprobación definitiva de las “Recomendaciones Finales” tras la ratificación de los textos acordados los días anteriores en el “grupo de trabajo”³⁸⁷ y resolver los últimos flecos: Malta retiró su propuesta para que los países mediterráneos no europeos tuvieran la categoría de “Estados participantes” y, a cambio, presentó una declaración interpretativa³⁸⁸; se llegó a un acuerdo para emplear de forma conjunta los términos “minorías nacionales” y “culturas regionales”; y por último, gracias a la mediación de Francia, se estableció una mínima relación entre la CSCE y las conversaciones MBFR: la diplomacia gala no quería aceptar que hubiera un *linkage* entre ambos procesos ya desde los años sesenta, pero su propuesta oral al respecto era tan insignificante que al final suscitó un consenso de básicos³⁸⁹. La tarde del 8 de junio, tras la aprobación definitiva de las Recomendaciones Finales y las declaraciones interpretativas anexas, y después de varios parlamentos a modo de con-

³⁸⁴ “CESC/HC/55. Interpretative statement by the representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁸⁵ ABC, 9 de junio de 1973, p. 43; *La Vanguardia*, 9 de junio de 1973, p. 22.

³⁸⁶ Consultado en las ediciones del 9 de junio de 1973 de *Arriba* y *Pueblo*, AMAE, R 16993, expediente 1-12'12/0/1.

³⁸⁷ “CESC/HC/JOURNAL/54. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 7 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/5.

³⁸⁸ “CESC/HC/56. Interpretative statement by the representative of Malta. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/2.

³⁸⁹ *La Vanguardia*, 9 de junio de 1973, p. 22.

clusión por parte de los distintos embajadores, el presidente de las Consultas, Richard Tötterman, levantó la sesión y dio por concluida la reunión preparatoria multilateral para la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa³⁹⁰; una vez que las treinta y cuatro delegaciones presentes informasen a sus Gobiernos de los acuerdos obtenidos en la Consulta, se abriría un plazo de inscripción para participar en la Conferencia, cuya fecha límite era el 25 de junio³⁹¹. Como señala Jorge Fuentes, quedaba formada la “plataforma básica” sobre la que se intentaría ensamblar “el complicado entramado de la distensión europea”³⁹². Los Estados participantes ya podían dar un pequeño respiro: la primera dificultad, el primer obstáculo para romper el hielo, quedaba superado; ahora quedaba realizar los primeros pasos en serio. Al menos el proceso que se pretendía naciera en Helsinki y con él consolidar la distensión entre bloques, salía mejor de lo inicialmente esperado.

“Crueldades” de la política, ese mismo día 8 de junio el general Franco nombraba presidente del Gobierno a su “mano derecha”, el almirante Luis Carrero Blanco, lo que provocó la salida de Gregorio López-Bravo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las aspiraciones del hasta entonces ministro de representar a España en la primera fase de la CSCE se frustraron de forma fulminante. López-Bravo, desde que tomase posesión de su cargo de ministro de Asuntos Exteriores en sustitución de Castiella, había prestado una meritoria atención al proceso que se estaba originando para convocar una Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: en práctica totalidad de encuentros bilaterales o multilaterales hacía alguna alusión a dicho asunto. El jefe saliente de la diplomacia española fue consciente desde el inicio de que, marginado su país de los grandes acontecimientos internacionales por la naturaleza dictatorial de su régimen político, la CSCE era el único foro que permitía a Madrid participar en el “concierto europeo de naciones”; para ello no dudó en ofrecer su país como “puente” entre el Viejo Continente e Iberoamérica -zona del planeta con la que España tenían vínculos más profundos-; y empleando la “tradicional amistad hispano-árabe”, erigió como estandarte de su acción en Helsinki la “bandera mediterránea”, proponiendo la creación de una “conciencia común” que fomentase, de forma gradual, la cooperación entre todos los países ribereños.

³⁹⁰ “CESC/HC/JOURNAL/55. Helsinki Consultations on the question of the Conference on European Security and Co-operation, 8 June 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/5.

³⁹¹ ABC, 9 de junio de 1973, p. 43.

³⁹² FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 35.

Ajena España a todo lo que acontecía en Europa centro-oriental, el Palacio de Santa Cruz, con López-Bravo al frente, sabedor de que podía ser una vía para obtener mayor protagonismo internacional, siempre defendería en las Consultas que el Mediterráneo y sus problemas también eran parte del continente europeo y, por ende, sus problemas debían ser tratados en un foro como el de la CSCE; para ello, España no se cansó nunca en reivindicar la participación, de uno u otro modo, de los países no europeos de dicho mar, en especial Argelia y Túnez, que eran los que más interés habían mostrado. Además de España, las presiones de otros países como Malta, Yugoslavia, Italia y –a ultimísima hora- de Francia, con el apoyo de Austria, Suiza, Turquía y Grecia, hicieron posible que triunfasen en la CSCE las posiciones defendidas por el “ala pro mediterránea” en la que la delegación española desempeñaba un papel protagonista.

La atención que López-Bravo siempre prestó al proceso de Helsinki en sus años previos y durante sus meses de desarrollo acabó dando sus frutos. La labor de la delegación española, liderada por Nuño Aguirre de Cárcer, fue notablemente meritoria, más si tenemos en cuenta cuál era el punto de partida, los objetivos iniciales y, sobre todo, el contexto interno y externo que afrontaba la diplomacia española en ese momento. España fue, sin duda, uno de los “países revelación” de las Consultas de Helsinki y su delegación fue la que, en números absolutos, más documentos registró en esta reunión multilateral preparatoria: veinte en total, entre propuestas, enmiendas y proyectos del orden del día. Ello se debía, entre otras razones, a que Madrid “iba de por libre” y no se tenía que coordinar con ningún bloque para ello. Pese a estar vinculada al sistema defensivo occidental, España adoptó, junto a la Santa Sede, el estatus de “país independiente”³⁹³. Además, según las normas previamente establecidas, todos los Estados estaban en pie de igualdad y las decisiones se tenían que adoptar por consenso, baza que utilizó eficazmente el grupo del muy activo embajador en Helsinki y jefe de la delegación española, Nuño Aguirre de Cárcer.

A pesar de no entrar en el juego de ninguno de los dos bloques y ser un país tradicionalmente apartado de la alta política internacional, España consiguió, con el apoyo de otros países: que el tema mediterráneo figurase en los tres capítulos de las Recomendaciones Finales de las Consultas y que –a pesar del protagonismo de última hora de Francia al respecto- se permitiese a países de la ribera sur del *Mare Nostrum* hacer sus

³⁹³ NUENLIST, Christian: “Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, 1969-1975”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-1975*, Nueva York, Routledge, 2008, p. 217.

contribuciones en la Conferencia, en especial, Argelia y Túnez, que eran los que más interés habían mostrado por ello y que habían estado en permanente interlocución con España. Igualmente, aunque oculto bajo el epígrafe “cooperación en otros sectores”, las propuestas de España en materia de emigración y turismo acabaron figurando en el Orden del Día de la reunión; y también se logró que, junto a los países del Este, las treinta y cuatro delegaciones participantes acabaran adoptando una forma de continuidad para la Conferencia -defendida incondicionalmente por España- y que organismos internacionales pudieran hacer sus contribuciones al proceso de Helsinki.

Igualmente, la delegación liderada por Aguirre de Cárcer consiguió neutralizar el término “minorías nacionales” y que éste se viera acompañado por el concepto “culturas y lenguas regionales”. El problema territorial del Estado español con los crecientes nacionalismos periféricos no fue obviado, ni siquiera cuando en su propuesta del Orden del Día, la delegación hispana había incidido en que la “unidad” de los Estados debía ser un principio fundamental del futuro Decálogo de Helsinki; algo que, sin embargo, no prosperó fruto por el triunfo de otras expresiones como “integridad territorial de los Estados”, “abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”, “inviolabilidad de las fronteras” y “arreglo de las controversias por medios pacíficos”, conceptos que suscitaron el necesario consenso para ser aprobado, y al que el Gobierno español también se acabó sumando, con el convencimiento de que colmaban sus reivindicaciones. No se puede tampoco soslayar cómo se reivindicó de forma vehemente la posición española respecto a la situación colonial de Gibraltar y la no aceptación por parte de Madrid del *statu quo* del Peñón en un foro multilateral, años después del respaldo obtenido en Naciones Unidas. Por tanto, los que serían tres principales puntales temáticos de la diplomacia española en las Consultas –Mediterráneo, turismo y emigración- marcarían la línea a seguir por la delegación que se haría cargo de las negociaciones en la propia Conferencia; una CSCE que se pretendía utilizar para resolver algunos de los contenciosos latentes en la política exterior española del momento y que, estando ésta estrechamente vinculada a la interior, intentarían apuntalar a un régimen franquista que comenzaba a mostrar cada vez más signos de su lenta pero inequívoca agonía.

En definitiva, España cerraba las Consultas de Helsinki con un saldo positivo, con la vitola de “delegación revelación” y con una actuación que, podríamos afirmar, estuvo “por encima de sus posibilidades”, lejos del papel de actor testimonial que se le podía suponer de su débil posición internacional. La delegación presidida por el incombustible

Aguirre de Cárcer³⁹⁴ intentó jugar un papel de “tercera vía”, apoyando propuestas de Este y Oeste, para desconcierto de muchos de los países presentes en la reunión preparatoria de la CSCE. Una libertad que tuvo sus ventajas y sus inconvenientes: dio una visibilidad mayor de la esperada a España; pero, al mismo tiempo, provocó más de un quebradero de cabeza al Palacio de Santa Cruz por las reiteradas quejas de delegaciones occidentales, entre ellas la de Francia. A estas críticas, un Aguirre de Cárcer profundamente orgulloso de su actuación siempre respondería: “Había algún que otro país de los presentes en Helsinki a quien le parecía que la delegación española era demasiado emprendedora, que no era aquel país, un poco vergonzante, que tenía que estar sentado en una silla, escuchar, tomar notas y callarse, sino que se le ocurrían ideas, y esas ideas muchas veces eran aceptadas y salían adelante”³⁹⁵.

³⁹⁴ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

³⁹⁵ AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: “El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), p. 29.

CAPÍTULO IV

LAUREANO LÓPEZ RODÓ EN HELSINKI: LA PRIMERA FASE DE LA CSCE (JULIO DE 1973)

Concluidas las Consultas Preparatorias de Helsinki, y en virtud de los acuerdos allí adoptados, la capital de Finlandia se disponía a acoger la primera fase, a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores de todos los países participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Al proceso se sumaba un nuevo país, Mónaco, ausente de las reuniones previas. Albania y Andorra seguirían siendo los únicos países europeos que no estarían presentes en la CSCE, aunque por razones diferentes: el país balcánico por voluntad propia; el Principado pirenaico por las discusiones entre España y Francia, todavía candentes, sobre el *statu quo* de su acción exterior.

El objetivo primordial de esta primera fase de la CSCE era la ratificación, por los titulares de Exteriores de los países participantes, del documento surgido de las Consultas Preparatorias de la CSCE, las “Recomendaciones Finales”. Dicho texto, conocido entre los delegados como la “Biblia Azul” de la Conferencia de Helsinki, marcaba las líneas temáticas y procedimentales de las tres fases de esta primera reunión de la CSCE. Fue fruto de los ocho meses de reunión multilateral previa que analizamos en el anterior capítulo. El documento constaba de siete partes: organización de la Conferencia; Orden del Día e instrucciones conexas; participación, contribuciones e invitados; fecha; lugar de la Conferencia; normas de procedimiento; y disposiciones financieras. El Orden del Día “e instrucciones conexas” establecía los temas a discutir para el documento final, partiendo de las “cestas” acordadas en las Consultas de Helsinki:

1. Cuestiones relacionadas con la seguridad en Europa, incluyendo diez principios básicos para las relaciones entre los Estados participantes, y un número de medidas para el fomento de la confianza en asuntos militares.
2. Cooperación en los ámbitos de la economía, la ciencia y la tecnología, y el medio ambiente.
3. Cooperación en el campo humanitario.
4. Continuidad de la Conferencia¹.

A lo largo de las próximas páginas, y partiendo del contexto internacional de la época –con una distensión que, lentamente, se iba consolidando–, analizaremos la participación del flamante jefe de la diplomacia española, Laureano López Rodó, en esta primera fase de la CSCE. Recién llegado al Palacio de Santa Cruz tras la crisis de gobierno de junio de 1973, el nuevo ministro tuvo su primer debut a alto nivel internacio-

¹ “Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2. También disponible en: <http://www.osce.org/es/mc/40218?download=true> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

nal con su presencia en la reunión de la capital finlandesa, donde pretendió aprovechar sus numerosas reuniones bilaterales y su discurso ante el plenario para tratar de solucionar algunos de los principales retos de la política exterior de España del momento.

1. El mundo en 1973: la distensión prosigue su lenta consolidación. La tensión se traslada del centro a la periferia.

Desde el inicio de las Consultas de Helsinki, se habían producido algunos cambios en la política internacional de la época. En especial, en Estados Unidos, que atravesaba múltiples dificultades por una inestabilidad interna derivada de multitud de protestas, los inicios del caso Watergate en 1971 y una fuerte crisis económica, como demuestran la nueva devaluación del dólar en febrero de 1973 y la suspensión del patrón oro para corregir el déficit comercial del país². Sin embargo, el principal escenario que preocupaba a Washington en ese momento era Vietnam, causa de muchos de sus males también en política interna.

En la cumbre de Moscú de mayo de 1972, Richard Nixon y Leonidas Breznev habían pactado que el conflicto en la Península Indochina no afectase el proceso de distensión; sin embargo, el líder soviético rechazó de plano la petición del presidente de los Estados Unidos de que el Kremlin frenase el envío de armas al régimen norvietnamita. Finalmente, la Casa Blanca ordenó a Henry Kissinger, consejero de Seguridad Nacional, acordar con el dirigente revolucionario Le Duc Tho un calendario de negociaciones conducentes hacia la paz. Estancadas las prenegociaciones de paz y superadas las elecciones de noviembre de 1972, el reelegido presidente Nixon ordenó una feroz y masiva campaña de bombardeos sobre la parte norte del país, con el objetivo de forzar a Hanoi a negociar la paz con Washington. Finalmente, las duras “represalias” norteamericanas, la aprobación por las dos Cámaras del Congreso de Estados Unidos de una restricción drástica de los fondos destinados a la guerra de Vietnam, y las presiones de Pekín y Moscú, condujeron a la reanudación de las conversaciones de paz en la capital francesa el 8 de enero de 1973. Finalmente, el 27 de enero todas las partes firmaban el Tratado de París, por el que Estados Unidos salía del conflicto³.

² VAÏSSE, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, París, Armand Colin, 2008, pp. 90-91.

³ POWASKI, Ronald E.: *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2000, pp. 233-234. Para saber más, entre la amplia bibliografía sobre esta guerra, *vid.* APPY, Christian G.: *La guerra del Vietnam. Una historia oral*, Barcelona, Crítica, 2008.

Rubricado el tratado sobre Vietnam y con las Consultas de Helsinki a un ritmo dinámico, la distensión entre bloques parecía consolidarse. Así, en junio de 1973, Breznev devolvió la visita que el año anterior había realizado el presidente Nixon a Moscú. El líder soviético viajó a Washington justo el mes anterior de que tuviese lugar la primera fase de la Conferencia de Helsinki. Ambos firmaron distintos acuerdos, entre el que destacaba el de la prevención de la guerra nuclear, por el que ambas partes alcanzaban el compromiso de actuar “de manera que se evite la creación de situaciones capaces de causar una exacerbación peligrosa de sus relaciones”; y acordaban llevar a cabo “consultas urgentes” en el momento en el cual las relaciones Washington-Moscú, o entre una de ellas y un tercer país, pudiesen llevar consigo el riesgo de una guerra nuclear; un acuerdo que muchos dirigentes europeos vieron con recelo, pues temían que a través del mismo ambas superpotencias implantasen un “condominio” en el mundo⁴. Igualmente, Nixon y Breznev firmaron acuerdos ejecutivos de cooperación en materia de investigación, transportes, cultura y oceanografía, y se rubricó una declaración de principios para impulsar las negociaciones para la firma del Tratado SALT II, que se habían estancado en Ginebra⁵.

Con la Paz de París y estos nuevos convenios, se había puesto en marcha el *linkage* auspiciado por Kissinger; esto es, el vínculo que existía de facto entre la actitud soviética respecto al conflicto indochino y los grandes asuntos concernientes a la distensión, como los intercambios comerciales y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Washington no movería ficha en estos dos últimos aspectos si Moscú no favorecía la paz en Vietnam y la salida norteamericana del conflicto; una presión que, según Georges-Henri Soutou, se mostró como un “medio de presión eficaz”: la retirada de Estados Unidos de Vietnam hacía temer a China que la URSS –con la que estaba enfrentada– ganase peso en Indochina, un hecho que favorecía los intereses de Washington, pues Pekín se veía obligada a profundizar con Estados Unidos sus todavía lazos tenues para contrarrestar la influencia soviética en la zona⁶.

Mientras, las negociaciones en Viena de la reducción mutua y equilibrada de fuerzas (MBFR) proseguían, con las posturas alejadas y enfrentadas, pero con un cambio de orientación respecto al inicio, en especial por parte de Estados Unidos⁷. La “enmienda

⁴ SOUTOU, Georges-Henri: *La Guerre froide, 1943-1990*, París, Fayard-Pluriel, 2011, p. 768.

⁵ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 234-235.

⁶ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 753.

⁷ KIENINGER, Stephan: “Transformation of Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969-1973”, en BANGE, Oliver y NIEDHART,

Mansfield”, que pedía la retirada de las tropas norteamericanas del Viejo Continente, estuvo a punto de prosperar, lo que obligó a la Casa Blanca a interesarse por estas conversaciones. La URSS pugnaba en las MBFR por una reducción de las fuerzas convencionales en Alemania, dado su tradicional interés en neutralizar a la RFA; y el Gobierno de Bonn abandonaba el atlantismo, mostrando su anhelo por negociar una reducción de las fuerzas extranjeras situadas en Europa y de todos los ejércitos nacionales del continente, en especial por la querencia germano-occidental de instaurar un nuevo sistema de seguridad en Europa, negociado entre la OTAN y el Pacto de Varsovia⁸. Sin embargo, como afirma Soutou, “los años 1971-1973, con el efecto Nixon, los acuerdos SALT, el inicio de la CSCE y de las MBFR, habían transformado las relaciones Este-Oeste”⁹. La Guerra Fría atravesaba un proceso de distensión en el que hasta ahora había sido su principal “centro de operaciones”, Europa; además, la parte occidental del Viejo Continente vivía una “época dorada” con la ampliación a nueve miembros de la Comunidad Económica Europea tras la entrada de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, poniendo fin a los problemas planteados la década anterior¹⁰.

Pero Vietnam era la confirmación de que la tensión se había trasladado del centro a la periferia. Kissinger estaba convencido que Moscú había sacado del fracaso de Estados Unidos en la antigua Indochina la conclusión de que la “correlación histórica de fuerzas” se había desplazado a su favor, en una especie de “efecto dominó”, de ahí que intentara expandir sus dominios a países como Yemen, Etiopía, Angola y –ya en los años 80- Afganistán¹¹. Ante el auge del marxismo, la preocupación central era América Latina, que se convirtió, según Maurice Vaïsse, en el “nuevo desafío” en las relaciones Este-Oeste¹². A inicios de los 70 se reprodujeron en la isla caribeña las tensiones de la década anterior, cuando la Administración Nixon tuvo conocimiento de que la URSS estaba construyendo en Cienfuegos una base para submarinos nucleares; tras las advertencias de Washington, Moscú paró la construcción de la misma. Sin embargo, con Cuba catalogada como “objetivo perdido”, Chile pasó a ser el principal motivo de inquietud.

Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the transformation of Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, 2008, pp. 67-82; HAFTENDORN, Helga: “The Link between CSCE and MBFR. Two Sprouts from One Bulb”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965-75*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2008, pp. 237-244.

⁸ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 774.

⁹ *Ibidem*, pp. 774-775.

¹⁰ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, pp. 93-94.

¹¹ KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, p. 752.

¹² VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 112.

tud de Estados Unidos: desde el inicio, la Casa Blanca y el Departamento de Estado habían mostrado sus recelos a Salvador Allende; con el problema de Vietnam candente, con el caso Watergate carbonizando cada vez más la popularidad de Nixon y la “mini-crisis” de Cuba y los submarinos aún latente, Washington no parecía dispuesto a permitir lo que creían iba a traer Allende: la “Cuba del Cono Sur americano”¹³. De esa forma, se intentó boicotear la elección del presidente socialista, se vigilaron férreamente los movimientos del nuevo inquilino del Palacio de La Moneda y se produjo una asfixia económica progresiva al Gobierno de Unidad Popular, en especial tras las nacionalizaciones de industrias estratégicas, muchas de ellas en manos de capital norteamericano. Finalmente, con una crisis económica desbordada y unas clases medias empobrecidas que ya habían retirado su apoyo al Gobierno socialista, el 11 de septiembre de 1973 un grupo de militares, encabezado por el general Augusto Pinochet, dio un golpe de Estado con aparente ayuda de la CIA, derrocando al presidente Allende e instalando una feroz dictadura militar que duraría casi diecisiete años¹⁴.

Tampoco se pueden ignorar los grandes desafíos surgidos en torno al Mediterráneo, resaltados por países como España en las Consultas de Helsinki. No hay que olvidar, por ejemplo, los problemas que ya surgían en torno a Chipre¹⁵ –que estallarían con toda su crudeza al año siguiente- y el Magreb occidental, con las presiones de Marruecos a España para la descolonización del Sahara. Pero preocupaba especialmente lo tocante al conflicto de Oriente Medio, derivadas del tercer conflicto árabe-israelí, la “Guerra de los Seis Días”, de 1967, que concluyó con el repliegue de los atacantes -Egipto, Jordania, Siria e Irak- y la máxima expansión israelí: el Ejército hebreo, en tan sólo seis días, había ocupado todo el Sinaí y la Franja de Gaza, Jerusalén Este y Cisjordania, y los Altos del Golán; en noviembre de 1967, recordemos, el Consejo de Seguridad de la ONU había exhortado a Israel, mediante la Resolución 242, a retirarse de los territorios ocupados¹⁶.

Henry Kissinger siempre afirmó que, tras poner fin a la guerra de Vietnam, atenuar las tensiones en Oriente Medio y evitar una nueva guerra era su segundo gran objetivo en política exterior¹⁷. Sin embargo, a la altura de 1973 seguían latentes las consecuen-

¹³ FONTAINE, André: *La guerre froide, 1917-1991*, París, Éditions de La Martinière, 2006, pp. 426-427;

¹⁴ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 244-245.

¹⁵ HAMILTON, Keith y SALMON, Patrik (eds.): *The Southern Flank in Crisis 1973-1976*, Londres, Routledge, 2006 (*Documents on British Policy Overseas*, Series III, Volume V), pp. 1-65.

¹⁶ CULLA, Joan B.: *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 233-256.

¹⁷ FONTAINE, André: *Op. cit.*, p. 413.

cias de dicha guerra: Israel seguía sin cumplir el mandato de la ONU y las organizaciones palestinas comenzaron a cobrar autonomía respecto a los países árabes en su lucha contra el Estado hebreo, pese a sufrir en 1970 el “septiembre negro”, masacre perpetrada por el Rey Hussein de Jordania en septiembre de ese año. Igualmente, el terrorismo palestino experimentó un espectacular aumento de su actividad, cuyo máximo exponente fue el atentado perpetrado contra atletas de la delegación israelí en los Juegos Olímpicos de Múnich 1972, lo que desembocó en una embarazosa labor contrterrorista por parte de Israel¹⁸. Apenas unos meses después, y con las delegaciones ya reunidas en la segunda fase de la Conferencia en Ginebra, estallaría la guerra del Yom Kippur en octubre de 1973.

Pese a todas las dificultades, el proceso de la distensión parecía consolidarse lenta pero firmemente. Pero, ¿qué pasaba con España? ¿Cómo llegaba el régimen de Franco a la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa?

2. Laureano López Rodó aterriza en Helsinki. ¿Qué estrategia plantea Santa Cruz ante la primera fase de la CSCE?

El 8 de junio de 1973, con la autoridad de Franco cada vez más mermada, el dictador dio una vuelta de tuerca y nombró presidente del Gobierno al almirante Luis Carrero Blanco, su “mano derecha”. Era la primera vez que las funciones del jefe del Estado se separaban de las de jefe del Ejecutivo, todo un síntoma del *fin de règne* en España que, según Ángel Viñas, intuían las cancillerías europeas¹⁹ pero que fue considerada por la mayor parte de la oposición, destaca Stanley G. Payne, “como poco más que una expresión de inmovilismo, concebida para lograr la continuación del franquismo después de Franco”²⁰. La amplia crisis de gobierno llevada a cabo por el “Caudillo” también afectó al Ministerio de Asuntos Exteriores. Gregorio López-Bravo, hasta entonces titular de dicha cartera, era destituido del cargo por sus maltrechas relaciones con el flamante jefe del Ejecutivo²¹, justo el día que culminaban las Consultas de Helsinki: un ministro especialmente volcado en el proceso de la CSCE era cesado del cargo por sus tirantes re-

¹⁸ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la guerra fría, 1941-1991*, Madrid, Alianza Editorial, 2010 (2ª ed.), p. 280.

¹⁹ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2007), p. 128.

²⁰ PAYNE, Stanley G.: *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 614.

²¹ BARDAVÍO, Joaquín: “El delfín demasiado independiente”, en ÁLVAREZ MORALES, Miguel (coord.): *Gregorio López-Bravo visto por sus amigos*, Madrid, 1987, pp. 33-37.

laciones con el flamante presidente cuando estaba a punto de empezar la primera fase de la reunión en la capital de Finlandia. Y, como se comprobará en las siguientes páginas, ya nada volvería a ser como antes.

La salida de López-Bravo de Santa Cruz ponía de manifiesto la grave crisis que atravesaba la política exterior española, fuertemente condicionada, como vimos en anteriores capítulos, por la situación interna del país. El ministro saliente había intentado reconducir la situación pero, como especifica Rafael Calduch, en esa primera mitad de los años 70 se había “acentuado” el problema; además, sostiene este autor, en la medida que el régimen franquista era cada vez más contestado en el interior del país, la acción exterior se resentía de “una creciente parálisis resolutoria y de una indefinición de objetivos y estrategias a seguir que, necesariamente, eran aprovechadas por los demás países”²². Ángel Viñas destaca que a principios de los 70 el régimen podía sentirse “razonablemente satisfecho” con una política exterior “cortada a la medida de sus necesidades” –recordemos que el objetivo primordial era lograr lo que este autor llama “absolución del pecado original” del franquismo–, pero, al mismo tiempo, no había resquebrajado las limitaciones existentes: estaba fuera de los esquemas de cooperación euroatlánticos; no había podido dar “un solo paso” hacia las organizaciones políticas europeas; en temas de seguridad global, España era “una mera comparsa” de Estados Unidos; y económicamente le era muy difícil competir en un gran mercado como el norteamericano –por la lejanía– y en otro “más cercano pero menos receptivo” en lo político –el europeo–, pese a los acuerdos con la CEE; a ello había que unir la prácticamente nula actividad exterior del propio Franco²³.

En su discurso de presentación ante las Cortes, Carrero Blanco perfiló las líneas de política exterior del nuevo Gabinete, afirmando que la misma obedecía “a condicionamientos geográficos, al legado de la Historia y a la voluntad de futuro de nuestro pueblo” y declarando que tenía como “imperativos indeclinables la defensa de nuestra soberanía y del acervo espiritual y de justicia que siempre ha sido una de las mayores aportaciones de España a la civilización”²⁴. Como indica José Mario Armero, “la política exterior ocupaba un lugar muy importante en los propósitos del nuevo Gobierno” pero, “paradójicamente a la larga declaración programática [de Carrero Blanco] correspondió

²² CALDUCH, Rafael: “La política exterior durante el franquismo”, en CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, p. 142.

²³ VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *op. cit.*, p. 128.

²⁴ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987, p. 251.

el Gobierno más breve”²⁵: el asesinato del presidente del Gobierno en diciembre de 1973 por parte de ETA desvanecería cualquier tipo de iniciativa política.

El nuevo jefe de la diplomacia española era Laureano López Rodó. Destacado militante del Opus Dei y miembro del sector tecnócrata del régimen, hasta entonces había sido ministro sin cartera y Comisario del Plan de Desarrollo, área desde la que había dirigido la elaboración y ejecución de los tres Planes de Desarrollo Económico y Social que permitieron el crecimiento económico y la relativa modernización de la sociedad española en los años 60 e inicios de los 70. El apoyo que disfrutaba por parte del nuevo “hombre fuerte” del régimen franquista, Carrero Blanco, le otorgaba un voto de confianza del que habían carecido sus dos últimos antecesores, Castiella y López-Bravo²⁶. El flamante ministro de Asuntos Exteriores afrontaba cinco retos principales: la cuestión de la descolonización del Sahara; la renegociación del Concordato con la Santa Sede y de los acuerdos defensivos con Estados Unidos; las conversaciones para una hipotética adhesión a la CEE; y el litigio sobre Gibraltar. López Rodó intentaría tratar o desbloquear muchos de estos problemas pendientes en un foro como la CSCE, el único de carácter multilateral y concerniente a los temas europeos en el que participaría la España de Franco. De nuevo, se percibe la CSCE no sólo como un fin en sí mismo, sino también como un medio para intentar solucionar los muchos problemas y carencias de la política exterior española en el tardofranquismo.

La maquinaria del Palacio de Santa Cruz apenas se vio afectada en estas semanas por el relevo entre López-Bravo y López Rodó, y continuó preparando la presencia española en la primera fase de la CSCE. El 25 de junio, la Embajada de en Helsinki emitió una nota verbal en la que confirmaba al Gobierno de Finlandia la asistencia de España al foro paneuropeo de seguridad y cooperación. La misma respondía a la invitación que el país nórdico había extendido el 15 de junio a todos los Estados llamados a participar en la Conferencia que se iba a inaugurar el 3 de julio; y afirmaba lo siguiente:

“La Embajada, en nombre del Gobierno español, tiene el honor de informar al Ministerio de Asuntos Exteriores [de Finlandia] de la decisión del Gobierno español de tomar parte, como miembro de pleno derecho, de dicha Conferencia, y de su intención de hacerlo sobre la base de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, e interpretando las Instrucciones para la Comisión que tendrá que ocuparse del punto primero del Or-

²⁵ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 223.

²⁶ GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo. De Hendaya a El Aíun*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, p. 360.

den del Día en los términos expresados en la declaración interpretativa hecha por la delegación española en el curso de la sesión plenario del 8 de junio de 1973 de las Consultas de Helsinki (documento CESC/HC/51) a la cual se hace alusión en el “diario” correspondiente a la susodicha última sesión plenaria de las Consultas mencionadas anteriormente.

El Gobierno español, conforme a lo que está previsto en el capítulo tercero de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, ruega amablemente al Gobierno de Finlandia de informar del texto de esta comunicación a todos los Estados que tienen el derecho de participar en la Conferencia”²⁷.

Tal y como estaba previsto, la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa comenzó el 3 de julio de 1973, a nivel de ministros de Asuntos Exteriores. Laureano López Rodó, prácticamente recién estrenado en sus funciones, llegó a la capital de Finlandia el día anterior en el que sería su primer viaje oficial. El flamante titular de esta cartera aterrizaba en Helsinki con multitud de asuntos y de entrevistas bilaterales en su agenda, con el objetivo de intentar paliar o solucionar de la forma más eficaz posible los retos de las relaciones internacionales españolas, citados en páginas anteriores. Le acompañaban el director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos; el general de brigada del Ejército del Aire, Carlos Dolz de Espejo; el subdirector general de Asuntos Europeos, Miguel Solano; el director del Gabinete Técnico del Ministerio, Santiago Martínez Caro; y el director de Europa Oriental, Felipe de la Morena²⁸. Si exceptuamos la visita de López-Bravo a Naciones Unidas en 1970, la agenda bilateral del ministro de Asuntos Exteriores en Helsinki tenía una ambición sin precedentes en los casi treinta años de régimen franquista: planeaba conseguir entrevistas con veintidós homólogos²⁹, algunas de ellas “heredadas” de López-Bravo³⁰. Pero la realidad fue tozuda y otra cosa muy diferente es que Santa Cruz consiguiera cumplir sus objetivos.

La expectación era máxima. No todo eran parabienes: el diario más reaccionario de entre los existentes en la época, *El Alcázar*, criticaba la “asombrosa falta de memoria de los occidentales” por no recordar que la propuesta de Conferencia de Seguridad partía

²⁷ « Note verbale de l’Ambassade d’Espagne au Ministère des Affaires Étrangères de Finlande. Helsinki, le 25 juin 1973 », AMAE, R 25687, expediente 5.

²⁸ *ABC*, 3 de julio de 1973, p. 30.

²⁹ “Nota de la Subdirección General de Asuntos de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores). Visita Sr. Ministro a Helsinki. Contactos bilaterales”, AMAE, R 13710, expediente “Conferencia de Helsinki. Consultas Multilaterales, previas a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación Europea” (4ª carpeta).

³⁰ “Nota de la Subdirección General de Asuntos de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores). Viajes y entrevistas programados por el Ministro Sr. López Bravo, junio-diciembre 1973. Madrid, 13 de junio de 1973”, AMAE, R 14149.

del bloque socialista³¹. Pero, en general la prensa española lo vio como una gran oportunidad para la política internacional pero también para la acción exterior de Madrid. Por ejemplo, *La Vanguardia* resaltó que la importancia de la reunión –a la que comparaba con el Congreso de Viena de 1815- obligaba a seguir “con interés” su desarrollo; y muy especialmente, hacía perentorio “atender a la posición y posibilidades que España tiene en esta gran reunión internacional, probablemente la primera a la que asiste después de la Conferencia de Algeciras en 1905”³². *Nuevo Diario* también daba la bienvenida al que consideraba “funeral de la Guerra Fría”, refutando muchas de las críticas que recibía la CSCE porque “cooperación no significa claudicación”; este periódico se mostraba convencido que, “por la cuenta que le trae” y el interés que había mostrado, la URSS acabaría cediendo ante Occidente en muchos de sus planteamientos³³; su enviado especial a Helsinki, Salvador López de la Torre, calificaba la CSCE como “el reconocimiento de una realidad” porque abría un nuevo canal de comunicaciones Este-Oeste, ya que “hablando se entiende la gente”³⁴.

El Ministerio de Asuntos Exteriores había fomentado el interés por la CSCE desde sus incipientes orígenes, allá por 1969, al ser un buen foro de presencia para España, pues por la naturaleza autoritaria del régimen franquista, este país se había quedado fuera de otras organizaciones relacionadas con la integración y la cooperación europeas. Con una actuación de carácter moderado, la delegación de España en las Consultas de Helsinki había logrado la consideración del español como idioma de trabajo; el embajador Aguirre de Cárcer había realizado una “activa participación” –recordemos que España era el país que más propuestas había presentado-; se habían hecho gestiones para asociar “de alguna forma” a los países árabes mediterráneos y, con el apoyo de otros Estados ribereños, se había conseguido; y se había formulado una reserva sobre el tema de Gibraltar, al definirse en los debates los principios básicos respecto a la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial de los Estados. A todo ello había que unir la propia opinión del flamante ministro de Asuntos Exteriores, que se mostraba “convencido” de que “la aportación española al arte, a las letras, a las ciencias y, en general, al pensamiento europeo” tenía “un peso innegable”, por lo que “la historia de Europa no podría escribirse sin España”. Por consiguiente, la Conferencia de Helsinki brindaba al flamante jefe de la diplomacia española, como él mismo reconocía, la oportunidad de

³¹ *El Alcázar*, 3 de julio de 1973, p. 11.

³² *La Vanguardia*, 3 de julio de 1973, p. 5.

³³ *Nuevo Diario*, 3 de julio de 1973, p. 3.

³⁴ *Nuevo Diario*, 3 de julio de 1973, p. 11.

abordar los problemas de toda Europa, “incluidos los países del Este y la situación en el Mediterráneo”³⁵.

España partía, de inicio, en que la CSCE era una ocasión que merecía la pena ser explorada para comprobar si existía una voluntad auténtica de entendimiento entre todos los participantes. Pero, al mismo tiempo, la delegación presidida por Laureano López Rodó acudía con una postura doble: había que brindar interés y ofertas de colaboración en este foro europeo, pues, como reconocía Santa Cruz, era “el primero de carácter político” en el que España participaba y permitía a su diplomacia desenvolverse “con facilidad” sin que tuviera que adoptar “actitudes defensivas usuales en otras asambleas”; y, además, con independencia de sus resultados, la CSCE serviría al Gobierno de España para “defender y desatascar” los intereses nacionales³⁶. En especial, para los cinco temas que citamos antes y que marcarían las entrevistas: Comunidad Económica Europea, Santa Sede, acuerdos con Estados Unidos, Gibraltar, Santa Sede y relaciones con el Este. Llama la atención un aspecto: sólo el Sahara quedaría fuera de los temas a tratar en Helsinki, pese a la creciente presión expansionista marroquí, a las resoluciones de Naciones Unidas para su descolonización y al surgimiento de grupos armados como el Frente Polisario³⁷; Madrid, eso sí, estaba decidida a convocar un referéndum de autodeterminación para el Sahara³⁸, más aún tras recibir el apoyo argelino y mauritano, países que rechazaban bilateralizar el contencioso saharaui y dividir el territorio del futuro Estado, como pretendía Rabat³⁹.

³⁵ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 152.

³⁶ “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

³⁷ PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “El final del Imperio: la descolonización del África española”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, tomo I, p. 282.

³⁸ VILAR, Juan Bautista: “La descolonización española en África”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa: *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, p. 404.

³⁹ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Historia del Sahara español: la verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, 1988, pp. 531-532; VILAR, Juan Bautista: “La descolonización española en África”, *op. cit.*, p. 404.

3. Comienza la primera fase de la CSCE, en Helsinki. El discurso de López Rodó: Gibraltar, Mediterráneo y emigración (3-4 de julio de 1973).

La Conferencia fue inaugurada el 3 de julio con los discursos de apertura del ministro de Asuntos Exteriores de Finlandia, Ahti Karjalainen; del presidente finlandés, Urho Kekkonen; y del secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, invitado especial a la CSCE, quien dijo que el desarrollo de la situación europea que había conducido a esta Conferencia era expresión “de una nueva tendencia en asuntos internacionales”, la de un “nuevo equilibrio de prudencia”⁴⁰. La primera fase de la Conferencia de Helsinki se basó en dos actividades principales: la “informal”, cimentada en las entrevistas bilaterales que mantuvieron los ministros de Exteriores; y la Conferencia puramente formal, basada en aprobar las Recomendaciones Finales de las Consultas, acordar la fecha de la segunda fase y escuchar los parlamentos de los treinta y cinco altos representantes, que expusieron durante cuatro días sus visiones sobre la seguridad y la cooperación en Europa, así como sobre los trabajos posteriores a la CSCE.

A través de los discursos pronunciados se pudo obtener una impresión general de los objetivos que unos países y otros tenían respecto a la Conferencia. Por ejemplo, el ministro de Exteriores soviético, Andrei Gromiko, que fue el primero en intervenir, vendió optimismo a raudales, resaltando cuánto se había hecho ya, y ofreciendo una imagen de la URSS como defensor de la paz conjuntamente con Estados Unidos; igualmente, propuso “una gran cumbre Este-Oeste”, resaltó la importancia de la CSCE como “instrumento para la paz” y el hecho de que se aceptase la inviolabilidad de las fronteras como “principio concreto de la paz europea” que la Conferencia debía conseguir⁴¹. Los discursos de ministros de Exteriores occidentales y neutrales fueron, por el contrario, mucho más comedidos. En líneas generales, éstos manifestarían que la Conferencia había que tomarla como lo que era, una ocasión para conseguir algo; y la única forma de lograrlo era mediante acuerdos concretos y específicos, no con declaraciones redundantes; también, que el punto fundamental era promover los contactos entre los pueblos a través de la libertad de movimientos, información, ideas, etc. En definitiva, el

⁴⁰ ABC, 4 de julio de 1973, p. 25.

⁴¹ ABC, 4 de julio de 1973, p. 25.

objetivo de occidentales y neutrales era impedir que Moscú sacara ventaja propagandística de la Conferencia y diera una impresión en exceso triunfalista de su desarrollo⁴².

El parlamento del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, ante el plenario se produjo la mañana del 4 de julio de 1973. El jefe de la diplomacia española, que apenas llevaba un mes en el cargo, fue el noveno orador en intervenir⁴³. El discurso se dividiría en dos partes claramente diferenciadas. En la primera, haría una serie de declaraciones generales sobre la situación de Europa y la contribución que la CSCE podía aportar a la misma, al tiempo que reivindicaría Gibraltar y se referiría a la situación en el Mediterráneo, tal y como habían adelantado *Informaciones, Pueblo y Arriba*⁴⁴; posteriormente, el ministro explicaría las líneas de actuación de la delegación española en la segunda fase de Ginebra en relación con los distintos puntos del Orden del Día.

López Rodó, amén de los habituales agradecimientos a la anfitriona Finlandia, comenzó calificando de “histórica” y “excepcional” la ocasión que representaba la Conferencia de Helsinki. El objetivo de esta reunión era, para el ministro español de Exteriores, la construcción de una Europa en la que todos sus pueblos cooperasen “en un ambiente de confianza y mutuo respeto”, por encima de las peculiaridades y diferencias culturales y de sistemas políticos, económicos y sociales; todo ello con un objetivo principal: “garantizar la seguridad, plena soberanía e independencia de los Estados participantes”. Advirtió que el punto de partida de las reflexiones a seguir en la CSCE era la realidad existente en la Europa del momento, “aunque ésta no nos guste”: la de un continente dividido tras la Segunda Guerra Mundial, con unos países agrupados en bloques enfrentados. Para Madrid había que “superar” dicha situación, aunque ello no implicaba “necesariamente prescindir del sistema actual”, porque había permitido mantener el equilibrio y la paz de forma “efectiva” aunque “precaria”, en tanto no se contase con otro sistema “más satisfactorio”⁴⁵. La España de Franco, quedaba claro pues, parec-

⁴² “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁴³ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁴⁴ *Informaciones*, 3 de julio de 1973, p. 1; *Pueblo*, 3 de julio de 1973, p. 20; *Arriba*, 4 de julio de 1973, p. 1.

⁴⁵ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta

ía buscar una nueva cooperación paneuropea en la que poder insertarse; pero sin que ello supusiera un cambio sustancial en el *statu quo* político y en el equilibrio bipolar: pese a sus enfrentamientos con Washington por renegociar los acuerdos, al fin y al cabo, la Guerra Fría, su anticomunismo, su situación geopolítica y los convenios de 1953 habían permitido al régimen franquista salir del aislamiento y sobrevivir en la escena internacional.

Tras respaldar el Orden del Día plasmado en las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki y reseñar la importancia del Decálogo sobre los Principios, López Rodó reivindicó la declaración interpretativa CESC/HC/51 de 8 de junio de 1973, que corroboraba que la adhesión de España a los principios que debían regir las relaciones entre los Estados no suponía “en modo alguno” la aceptación del *statu quo* colonial de Gibraltar, porque el Tratado de Utrecht no indicaba la existencia de una frontera terrestre entre la plaza y el Campo de Gibraltar⁴⁶. Contraviniendo el acuerdo Aguirre de Cárcer-Elliott de febrero de 1973 -por el cual el tema del Peñón, por su carácter bilateral, quedaría fuera de las discusiones de Helsinki-, el jefe de la diplomacia española volvió a reivindicar la soberanía sobre Gibraltar y exhortó a Londres a iniciar negociaciones para acabar, de acuerdo con la ONU, con la “anómala situación” en torno a la Roca. El ministro de Exteriores destacó que un Peñón devuelto a España sería “una contribución positiva a la paz y a la seguridad” del estrecho de Gibraltar, la puerta de entrada occidental al Mediterráneo⁴⁷.

El *Mare Nostrum* ocupó, como estaba previsto, un espacio importante en el discurso del ministro de Asuntos Exteriores. Laureano López Rodó reafirmó que España defendía que una evaluación real del espacio europeo hacía necesaria su inclusión porque “el Mediterráneo es Europa”. De ahí que –gracias, entre otras, al impulso de la delegación de Aguirre de Cárcer- se hubiera dado a la Comisión I de la Conferencia el mandato para que tuviera en cuenta la relación entre la seguridad en Europa y en la región del Mediterráneo, concepto que también se repetía en las instrucciones para la Comisión II, de cooperación en economía, ciencia y tecnología, y medio ambiente. España confiaba que la CSCE sirviera para que todos los países participantes, ribereños o no del Medi-

taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁴⁶ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 158.

⁴⁷ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

terráneo, tomasen conciencia de la importancia de este mar y sus problemas, y que la paz y la estabilidad en la zona se basasen en la “conciencia común” y en la “multiplicación de los vínculos de cooperación entre los países de la región”. Igualmente, López Rodó recordó que su delegación estimaba que se debían escuchar las voces de los Estados meridionales del Mediterráneo –en especial, Argelia y Túnez– que, en su momento, habían manifestado su interés por escrito en exponer en la Conferencia sus opiniones respecto a temas relativos a la seguridad y cooperación en Europa. Era inevitable aludir a Oriente Medio, cuyos conflictos, subrayó López Rodó, eran “causa de perjuicios para todo el continente” europeo; aunque era consciente de que los países europeos no debían entrar en profundidad en los problemas de la zona, el ministro demandó el cumplimiento de la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de noviembre de 1967⁴⁸.

A continuación, el titular de Asuntos Exteriores comenzó a adelantar las que serían líneas fundamentales de la actuación de España en la segunda fase de la CSCE, en Ginebra. En el “cesto I” defendió la “complementariedad” entre la búsqueda de la distensión y la posibilidad de alcanzar acuerdos en temas militares. López Rodó –justo cuando se empezaban a renegociar los acuerdos con Estados Unidos– defendió con vehemencia que los Estados no debían abdicar de su “responsabilidad primordial e irrenunciable” en la tarea de garantizar su propia seguridad, aún por encima de las organizaciones militares. Por ende, España auspiciaría en la CSCE que se abordase el estudio de “medidas que fomenten la confianza mutua”; al mismo tiempo, elevaría su voz en favor de la distensión siempre y cuando no fuera “a costa de la seguridad de ninguno de los Estados participantes”, en clara alusión a las MBFR, foro del que España, por su situación geográfica, había quedado fuera pese a tratarse en el mismo cuestiones que podían concernir a su seguridad nacional. Este terreno era fundamental, manifestó el ministro de Asuntos Exteriores, para que las generaciones futuras recibieran “un mundo más justo y seguro”⁴⁹.

⁴⁸ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁴⁹ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

Pasando al segundo punto del Orden del Día, López Rodó insistió en que los conceptos “seguridad” y “cooperación” que figuraban en el título de la Conferencia estaban “íntimamente ligados”: porque sin seguridad y confianza, la cooperación no sería posible; y, al mismo tiempo, una actitud abierta en el campo de la cooperación, fomentaría “indudablemente” la seguridad. La cooperación económica debía dar lugar, según López Rodó, a agilizar los intercambios de bienes y servicios, suprimir las formalidades exigidas y a simplificar las trabas burocráticas, así como a elaborar planes conjuntos entre todos los países participantes. En ese sentido, Madrid defendería con vehemencia la importancia de la emigración y del turismo. En primer caso, el jefe de la diplomacia española advirtió que España “no olvidaría” que buena parte del desarrollo económico de Europa se debía al trasvase de mano de obra de unas regiones a otras. De ahí que su Gobierno –en virtud, hay que señalar, de las decenas de miles de emigrantes españoles repartidos por todo el continente- juzgaría “enormemente beneficiosas” una mejora global de las condiciones de vida de los emigrantes y una “armonización” de políticas, en especial en los ámbitos de Seguridad Social, reagrupación familiar –rescató este concepto, “olvidado” por presiones de Suiza y la RFA-, igualdad de trato y de oportunidades. En segundo lugar, el turismo constituía para España no sólo un fenómeno económico “de primera magnitud” sino también “un hecho social que contribuye al contacto entre culturas distintas”; por tanto, proclamó el ministro, la delegación española promovería en Ginebra medidas novedosas y conducentes a la promoción de este fenómeno, como la creación de un centro de datos y documentación, establecimientos conjuntos para la formación de profesionales del turismo, homologación de las industrias hoteleras y turísticas, petición de facilidades para las comunicaciones y los transportes, entre otros⁵⁰. López Rodó ignoró las cuestiones concernientes a la cooperación en ciencia y tecnología, pero no así las tocantes al medio ambiente: exteriorizó su “inquietud” por el deterioro medioambiental, que calificó de “plaga exterminadora” por los problemas que podía causar en el legado natural y cultural que transmitir a las siguientes generaciones, y advirtió que la solución a este problema sólo podía alcanzarse con “una acción conjunta a nivel multinacional”⁵¹.

⁵⁰ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁵¹ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R

En lo relativo al tercer cesto, el jefe de la diplomacia española alabó la importancia de la cooperación en campos como la cultura –“patrimonio de todos los europeos”- y la educación, que servirían, según el ministro de Exteriores, para el “enriquecimiento espiritual de la persona humana”, para “la elevación y mejora de la calidad de su nivel de vida” y para el “pleno despliegue de las potencialidades del hombre”. El ministro de Asuntos Exteriores también elogió los esfuerzos tendentes a incrementar “una mayor libertad de movimiento y de contactos entre las personas”, porque “un mejor conocimiento” llevaba consigo “una mejor comprensión”⁵².

En la parte final de su discurso, López Rodó engarzó la continuidad y la universalidad del proceso de Helsinki, justificándolas como resultado y consecuencia la una de la otra: defendió la institucionalización del proceso de la CSCE que iba a nacer en Helsinki, argumentando que sin una continuación perdurable, el mismo “no quedaría completo”, puesto que “toda obra humana que no prevé su continuidad se condena inconscientemente a su propia esterilidad”. Asimismo, y al igual que había hecho Nuño Aguirre de Cárcer en diciembre de 1972, Laureano López Rodó tiñó su intervención de universalismo: afirmó que España no podía olvidar que era una nación “abierta al Atlántico, geográfica e históricamente, con una vocación de siglos”, lo que le llevaba a propugnar que los países de Iberoamérica también se beneficiasen de la cooperación europea en ámbitos como los marcados en los “cestos II y III”. Ese universalismo debía posibilitar que la cooperación no sólo se quedase entre los países ricos y pobres de Europa. España quería ver a la CSCE como un “modelo internacional ejemplar”, que debía establecer una “importante contribución a la paz y a la seguridad en el mundo” y ofrecer lo acordado en la Conferencia como una “norma de validez universal”. El Viejo Continente, alegó López Rodó, no debía “encerrarse en su propio bienestar económico”, debía también ayudar a los pueblos y continentes que así lo necesitasen; porque, concluyó: “me atrevo a decir que esta actitud de anteponer lo generoso a lo mezquino será la que determine el veredicto que la Historia habrá de pronunciar sobre la Conferencia de Segu-

25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁵² “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

ridad y Cooperación en Europa”; de esa forma, España cooperaría “en la medida de sus fuerzas, a salir airoso de este reto, que el mundo actual nos presenta”⁵³.

La prensa española destacó en grandes titulares la intervención de López Rodó y hubo práctica unanimidad en subrayar las alusiones al litigio gibraltareño, en contraste con el sepulcral silencio que al respecto mantuvo la prensa británica⁵⁴. *ABC* abrió su portada del día siguiente con un “Gibraltar siempre”⁵⁵; ya en páginas interiores mencionaba el “rechazo” de España al mandato común de Luxemburgo, plasmado no en el discurso sino en el *aide-mémoire* que López Rodó entregaría en sus reuniones bilaterales a los ministros de países miembros de la CEE, explicando la posición de Madrid al respecto⁵⁶. El diario monárquico, en su editorial, tras analizar el discurso de López Rodó -y la postura que mantendría en algunas de las reuniones bilaterales que tendrían lugar ese día- creía ver que corrían “aires de firmeza” por el Palacio de Santa Cruz respecto a grandes temas como CEE, Gibraltar y Concordato –obviaba los acuerdos con Estados Unidos-; el periódico fundado por Torcuato Luca de Tena manifestaba su creencia en que la diplomacia española daba por “concluida” una “importante fase de espera, de libramiento de créditos y otorgamiento de fianzas a los más de sus principales interlocutores (sic)” porque, remachó, no cabía “en ningún orden de cosas estar, permanecer en una espera sin plazo”⁵⁷. La realidad sería bien distinta. En la misma línea estuvo *Informaciones*, bajo el titular “España no renuncia a Gibraltar”, recogiendo también las declaraciones del ministro a la prensa, calificado de “decepcionante” el mandato del Mercado Común para su país⁵⁸.

El Alcázar, tirando de nacionalismo español, y bajo el titular “Gibraltar, reivindicado”, señaló que con las referencias a la colonia británica por parte de Laureano López Rodó en Helsinki, el Peñón volvía a ser “el tema capital de la política exterior de España”, en especial tras pronunciar ante el resto de colegas de la CSCE “la más enérgica reivindicación de Gibraltar dentro de ese marco de la amistad y la cooperación de todos los países que se propugna”, criticando la actitud de los británicos de “permanecer sor-

⁵³ “Discurso del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Señor López Rodó, en la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Helsinki, 4 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; “CSCE/I/PV.3. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta taquigráfica de la tercera sesión, celebrada en la Casa de Finlandia (Helsinki) el miércoles 4 de julio de 1973, a las 10 horas”, CSCE/OSCE Archive, S/5.

⁵⁴ *Informaciones*, 7 de julio de 1973, p. 5.

⁵⁵ *ABC*, 5 de julio de 1973, p. 1.

⁵⁶ *ABC*, 5 de julio de 1973, p. 21.

⁵⁷ *ABC*, 6 de julio de 1973, p. 26.

⁵⁸ *Informaciones*, 5 de julio de 1973, p. 1.

dos” frente a un “doloroso y entrañable problema para los españoles” como era el del Peñón; igualmente, dicho periódico, además de pedir “libertad y equilibrio” para Europa respecto a Estados Unidos y la URSS, resaltó la estrecha vinculación establecida por el jefe de la diplomacia española respecto a Gibraltar y la seguridad en el Mediterráneo⁵⁹. En términos similares se expresó el enviado especial de *Nuevo Diario*, Salvador López de la Torre, que tituló su crónica sobre el discurso: “López Rodó habla claro sobre Gibraltar”; este destacado periodista manifestó que “pocas veces ha sido tratado este tema con tanta contundencia y eficacia dialéctica en un foro internacional”, y no ahorró loas al parlamento del ministro de Asuntos Exteriores: “bien construido”, “muy concreto”, donde no hubo “un solo recurso retórico ni una palabra inútil” y donde “a las cosas se las llamó por su nombre, en nombre de un realismo que por fortuna (sic) orienta las relaciones exteriores de nuestro país como doctrina invariable”⁶⁰.

Los diarios oficialistas también hicieron su valoración, y aunque positiva, distaba de ser tan subjetiva y vehemente como la de muchos de los diarios presumiblemente privados e “independientes” –dentro del margen de maniobra que dejaba el régimen franquista-. *Arriba* abrió su portada con el siguiente titular: “España no acepta el status colonial de Gibraltar: López Rodó reivindica ante la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación la devolución de la plaza”⁶¹. El principal diario del Movimiento Nacional destacaba en su editorial tres aspectos: primero, la intervención del jefe de la diplomacia española suscitaba un “legítimo interés en los observadores” al tratarse de la primera declaración internacional de López Rodó en su recién estrenada cartera de Exteriores, y la ocasión era “auténticamente excepcional”, por la naturaleza del foro de la CSCE; segundo, la coyuntura era la “oportuna” para determinar el peso argumental que España podía aportar en la distensión internacional; tercero, las declaraciones de López Rodó en las que manifestaba que España defendería la distensión siempre y cuando no fuera a costa de la seguridad de ninguno de los Estados participantes demostraban que a la cohesión de la posición mantenida en el proceso de la CSCE se unía “un lenguaje realista y definitorio de la actitud española”⁶². Por su parte, *Pueblo*, el vespertino de los sindicatos oficiales, destacó de las palabras del ministro el siguiente titular, a grandes letras: “España no renuncia a Gibraltar”, para añadir: “Y expresa, una vez más, la pre-

⁵⁹ *El Alcázar*, 5 de julio de 1973, pp. 1-2.

⁶⁰ *Nuevo Diario*, 5 de julio de 1973, pp. 12-13.

⁶¹ *Arriba*, 5 de julio de 1973, p. 1.

⁶² *Arriba*, 5 de julio de 1973, p. 3.

disposición del Gobierno a mantener conversaciones con Londres”⁶³; al mismo tiempo, matizaba que López Rodó se había topado con “la roca” que era el ministro británico de Exteriores, Douglas-Home, que no había hecho la más mínima alusión al litigio gibraltareño⁶⁴.

El diario católico *Ya* resaltó que, según el titular de Asuntos Exteriores, la adhesión a los “principios europeos” —esto es, a lo aceptado en Helsinki— no implicaba la aceptación del *statu quo* de Gibraltar y resumía en cinco puntos el discurso: la devolución del Peñón favorecería la paz y la seguridad en el Mediterráneo; mano tendida a Reino Unido para negociar este asunto; defensa cerrada de que la coordinación de los planes de desarrollo beneficiaría a todas las naciones; España defendería la distensión, siempre que no perjudicase a ningún Estado participante; la cooperación internacional paliaría las corrientes migratorias; y Europa no debía olvidar a los países en vías de desarrollo, en alusión a Iberoamérica⁶⁵. Además de esta pequeña alusión de *Ya*, el diario *La Vanguardia* fue el único medio que incidió en el hecho de que López Rodó fuera el único ministro en aludir a la importancia que también Iberoamérica tenía para Europa, presentando, a juicio de la cabecera barcelonesa, “un amplio panorama con un punto de originalidad”, pues era ésta una región en la que además, España jugaba un papel clave y el representante de Portugal no había hecho la más mínima alusión a la zona, pese a sus vínculos con Brasil⁶⁶.

A este respecto cabe señalar que, al igual que se hizo en diciembre de 1972 con el discurso de Nuño Aguirre de Cárcer, el Palacio de Santa Cruz ordenó a las representaciones diplomáticas de España en Iberoamérica de dar cuenta de las alusiones a este continente por parte del ministro de Asuntos Exteriores⁶⁷. El embajador en Helsinki distribuyó el texto de la alocución en una comida con los jefes de misión de países iberoamericanos acreditados en Finlandia⁶⁸; y el representante permanente de España ante la Organización de Estados Americanos presentó una nota verbal a los representantes de

⁶³ *Pueblo*, 5 de julio de 1973, p. 9.

⁶⁴ *Pueblo*, 5 de julio de 1973, p. 15.

⁶⁵ *Ya*, 5 de julio de 1973, p. 7.

⁶⁶ *La Vanguardia*, 5 de julio de 1973, pp. 3-4.

⁶⁷ Ello se hizo a través de una Orden Circular de la cual desconocemos fecha y de la que sólo tenemos conocimiento por un despacho del entonces embajador de España en Bogotá, Fernando Olivie. “Despacho 5/73 del embajador de España en Bogotá, Fernando Olivie, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 11 de julio de 1973”, AMAE, R 16993, expediente 1-12’12/0/1.

⁶⁸ “Telegrama 372 del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 7 de julio de 1973”, AMAE, R 14115, expediente Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974).

Estados miembros y alto personal de dicha entidad intergubernamental con el contenido del discurso⁶⁹. Ahora bien, la actividad de Laureano López Rodó en Helsinki no se quedó en su discurso; amén de exponer públicamente el punto de vista de España, quedaba cumplir su ambiciosa agenda de contactos bilaterales, que hemos ordenado por temas tratados.

4. La “cuestión comunitaria”: las entrevistas de Laureano López Rodó con ministros de Exteriores de países miembros de la CEE.

A pesar de que el Acuerdo de 1970 era netamente económico y carecía de vinculación política, y que el presidente francés Georges Pompidou había respaldado una posible entrada de España en la Comunidad, había un veto generalizado a dicha adhesión entre Gobiernos, parlamentos, sindicatos y opiniones públicas de todos los países comunitarios⁷⁰. Carrero Blanco había reconocido en las Cortes los obstáculos para el ingreso en la Comunidad Económica Europea pero no concebía “una Europa sin España”⁷¹. Eso sí, había una “creciente preocupación” en Madrid sobre el riesgo que representaba para España la política proteccionista de los socios comunitarios -en especial en los terrenos agrícola e industrial- y la adhesión de tres nuevos países -sobre todo Reino Unido-, por la repercusión que dicho escenario tendría para el comercio exterior español⁷². Madrid estaba abierta al diálogo para “aliviar” los desequilibrios generados por el nuevo *statu quo* en la CEE tras la ampliación. López Rodó intentaría tratar en Helsinki con varios de sus colegas comunitarios temas como el acuerdo España-CEE, las repercusiones y perspectivas de la ampliación, el Protocolo Adicional de 1971 pero,

⁶⁹ “Nota verbal del embajador observador de España ante la Organización de Estados Americanos, Enrique Suárez de Puga, al resto de embajadores y alto personal de la OEA. Washington, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁷⁰ “Nota informativa 13 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Declaraciones de políticos de países comunitarios sobre incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Madrid, 6 de febrero de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁷¹ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 252.

⁷² BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 71-84; CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 118-123; TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne en Europe. De la dictature de Franco à l’Union européenne*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 151.

sobre todo, lo que más preocupaba a corto plazo: el Mandato de negociación con los países mediterráneos de 1973⁷³.

El 26 de junio, el Consejo de Ministros de la Comunidad, reunido en Luxemburgo, había dado su “visto bueno” a la Comisión para que ésta negociase un nuevo acuerdo con los países mediterráneos no miembros de la CEE, incluida España. López Rodó lo calificó de “notoriamente insatisfactorio” y “discriminatorio”. El Mandato de Luxemburgo no sólo establecía una asimetría en las concesiones otorgadas por la CEE a los países mediterráneos, sino que perjudicaría gravemente los intereses económicos de España al exigir a Madrid una reducción arancelaria “muy drástica y rápida” –desarme total de las importaciones de productos industriales comunitarios del 82% para 1977-, que causaría un gran daño a las exportaciones españolas de productos agrarios, las cuales suponían el 45% de los intercambios de este país con la CEE; las Cámaras de Comercio de España en Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica y Dinamarca enviaron una misiva a la Comisión Europea, afirmando que las bases establecidas por el Consejo de Ministros ni eran “aceptables” ni suponían “un compromiso equitativo”⁷⁴.

El Gabinete Carrero proponía, como reacción al Mandato de Luxemburgo, la creación de una zona de arancel industrial libre para el 1 de enero de 1985. Ante el más que previsible rechazo de Bruselas y de los Nueve –en especial de Francia, cuya posición se consideraba “demasiado restrictiva”⁷⁵- para aplicarlo en el ámbito de la agricultura, Santa Cruz planteaba una reducción gradual de los aranceles para productos agrícolas; al mismo tiempo, si en 1977 las concesiones no eran satisfactorias para España, el Gobierno de Madrid tendría el derecho a paralizar la reducción de sus aranceles a los productos procedentes de la CEE. Desde la Comunidad se dejó abierta la puerta a esta última posibilidad y se conminó a proseguir con las conversaciones tendentes a firmar un nuevo Acuerdo Comercial Preferente antes del 1 de enero de 1974⁷⁶.

España “echaría el resto” diplomáticamente para intentar hacer visibles sus posiciones, utilizando también la CSCE como marco de sus estrategias diplomáticas para la CEE. La posición que López Rodó defendería en Helsinki se basaría en cuatro puntos

⁷³ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁷⁴ “Nota de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales para el Sr. Ministro sobre la aprobación por el Consejo de Ministros de la CEE del Mandato para las negociaciones con los países mediterráneos. Madrid, 26 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op.cit., p. 98.

⁷⁵ TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, p. 152

⁷⁶ CRESPO MACLENNAN, Julio: *Op. cit.*, p. 123.

principales: primero, las nuevas concesiones que el Mercado Común se declaraba dispuesto a otorgar, en especial en el terreno agrícola, no solucionaban los problemas que le ocasionaba a España la ampliación a la Europa de los Nueve; segundo, el desarme industrial que se pedía a Madrid era prácticamente idéntico al que ofrecía la Comunidad y no era “realista” suponer que la industria española pudiera sufrir un desmantelamiento prácticamente total en tan poco tiempo –cuatro años- para ser más competitiva frente al exterior; tercero, ante la ambición mostrada por la propuesta industrial, el contenido agrícola del Mandato de Luxemburgo era “muy reducido”, especialmente si se deducían las concesiones en vigor tras el Acuerdo de 1970; y, cuarto y último, se mantenían las discriminaciones existentes respecto a otros países mediterráneos, en especial en materia de productos hortofrutícolas, además de agravios varios: excluir a España de la cooperación financiera, científico-tecnológica e industrial, y prever para la emigración española en la Europa comunitaria un trato menos favorable que, por ejemplo, a la mano de obra magrebí. España intentaría, igualmente, vender su interés estratégico como un “interés común europeo”, ahora que parecía fallar, según Santa Cruz, el norte de Europa por la política neutralista de algunos países nórdicos –en especial, Suecia- y la debilidad de su vinculación a través de los acuerdos con la EFTA⁷⁷.

Para todo ello, se celebraron hasta cinco reuniones con ministros de Asuntos Exteriores de países clave de la CEE: Walter Scheel (República Federal de Alemania), Gaston Thorn (Luxemburgo), Michel Jobert (Francia), Max Van der Stoep (Países Bajos) y K.B. Andersen (Dinamarca y presidente en ejercicio de la CEE). A todos ellos se les entregó un *aide-mémoire* con la posición oficial de España respecto al Mandato de Luxemburgo; el cual, junto a las críticas sobrevenidas en Helsinki, no gustó en círculos comunitarios⁷⁸.

La mañana del 4 de julio, López Rodó mantuvo su primera entrevista en Helsinki con su colega germano-occidental, Walter Scheel; fue una conversación profundamente marcada por el reciente Mandato del Consejo de Ministros de la CEE respecto a la negociación de acuerdos comerciales con los países mediterráneos, incluida España. La República Federal de Alemania, pese a tener al socialdemócrata Willy Brandt en la *Bundeskanzleramt*, era uno de los principales apoyos de la España de Franco en la Europa comunitaria en temas económico-comerciales, siguiendo la tradición en las rela-

⁷⁷ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁷⁸ *La Vanguardia*, 7 de julio de 1973, p. 17.

ciones bilaterales Madrid-Bonn⁷⁹. Alemania Occidental tenía un gran interés en acceder en las mejores condiciones posibles al mercado industrial español -por el expansionismo que éste había experimentado hasta 1973- y a sus productos agrícolas, con la esperanza de que la política agraria común de la CEE no encareciera demasiado la importación de los mismos⁸⁰. En el terreno político, los criterios eran bien distintos: en septiembre de 1972, Scheel había declarado que España no podría adherirse a la Comunidad por no cumplir los “criterios de democracia exigibles”; en ese mismo sentido también se había expresado en febrero de 1973 el canciller Brandt en declaraciones a la revista italiana *Época*⁸¹. Pero el apoyo de Bonn se antojaba esencial para una mejora del Mandato negociador surgido de Luxemburgo la semana anterior.

López Rodó, que era la primera vez que trataba con su homólogo germano-occidental, quiso granjearse un primer gesto de simpatía por parte de Scheel al marcar una línea de continuidad respecto a su antecesor, Gregorio López-Bravo. El jefe de la diplomacia hispana manifestó a continuación la “decepción” del Gobierno español respecto al texto de Luxemburgo, y que no llegaba a comprender cómo la República Federal de Alemania, un país de tanto peso en el Mercado Común, lo hubiera podido aceptar cuando, además, el Gobierno Brandt se había opuesto a la inclusión en el Mandato para España de una “cláusula evolutiva”⁸². López Rodó pidió a Scheel su “influencia decisiva” para modificar dicho proyecto, pues de salir adelante, la misma podía provocar daños “muy serios” a la economía española, con una consiguiente reducción en sus importaciones procedentes de la RFA por verse su capacidad de compra “disminuida”⁸³.

Walter Scheel eludió toda responsabilidad: dijo que desconocía los detalles “complicados” del Mandato, especificó que la misma sólo era una propuesta de la Comisión para iniciar negociaciones, y que el Consejo de Ministros sólo había ratificado dicha decisión, la de dar “luz verde” a las mismas. Aún así, el ministro germano-occidental de

⁷⁹ SANZ DÍAZ, Carlos: “La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 179-203.

⁸⁰ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁸¹ “Nota informativa 13 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Declaraciones de políticos de países comunitarios sobre incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Madrid, 6 de febrero de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁸² “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁸³ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, Sr. Walter Scheel. Hotel Intercontinental de Helsinki. 4 de julio de 1973. 9’00 a 9’55 horas (desayuno)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

Exteriores transmitió a López Rodó no entender por qué España tenía que quedar discriminada frente a otros países mediterráneos y prometió ayudarle: “siempre hemos sido su abogado y lo seremos ahora”; así, aseveró que en el próximo Consejo de Ministros de la CEE, a finales de julio, apoyaría, “como siempre”, la posición de España⁸⁴.

Los miembros de ambas delegaciones entablaron entonces una conversación a múltiples bandas en la que se entremezclaron cuestiones como: el rechazo del SPD – partido cogobernante- a la entrada de España en la CEE en su Congreso de Hannover de 1972 y las múltiples injerencias que los cuadros políticos y sindicales de la socialdemocracia alemana venían ejerciendo sobre los emigrantes españoles desde hacía años⁸⁵; la reacción contraria “muy fuerte” que en algunos sectores radicales del régimen franquista había suscitado el Mandato de Luxemburgo; y hasta el funcionamiento de las instituciones comunitarias: interpelado Scheel sobre quién tenía más influencia en las decisiones de la CEE, si los Parlamentos o los Gobiernos –los primeros siempre plantearían más problemas de cara a una vinculación más estrecha entre España y el Mercado Común-, el ministro de Exteriores de la RFA contestó que los Parlamentos nacionales tenían “poca intervención” en la vida de la CEE, para lo que veía necesario un “Parlamento Europeo”; López Rodó, contento por el dato que le había dado Scheel, replicó: “eso es positivo para nosotros”⁸⁶.

Al final, fue el ex embajador de Alemania Occidental en Madrid y jefe del Gabinete de Planificación del *Auswärtiges Amt*, Guido Brunner, el que, presente en la reunión, diera un “baño de realismo” a la delegación encabezada por López Rodó: España había salido manifiestamente perjudicada del documento aprobado la semana anterior en Luxemburgo, por carecer de “valedores” en la Comisión, algo que, por el contrario, sí tenían otros países mediterráneos no miembros de la CEE, en alusión a los países magrebíes y Francia. Finalmente, tras entregarle un memorándum con las objeciones de España al Mandato de Luxemburgo, ambos ministros quedaron en celebrar una próxima reunión bilateral, en Bonn en el mes de octubre⁸⁷.

⁸⁴ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, Sr. Walter Scheel. Hotel Intercontinental de Helsinki. 4 de julio de 1973. 9’00 a 9’55 horas (desayuno)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁸⁵ A este respecto, *vid.* SANZ DÍAZ, Carlos: *Emigración española y movilización antifranquista en Alemania en los años sesenta*, Madrid, Fundación 1º de Mayo, 2004.

⁸⁶ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, Sr. Walter Scheel. Hotel Intercontinental de Helsinki. 4 de julio de 1973. 9’00 a 9’55 horas (desayuno)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁸⁷ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, Sr. Walter Scheel. Hotel Intercontinental de Helsinki. 4 de julio de 1973. 9’00 a 9’55 horas (desayuno)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

Por tanto, en esta primera entrevista ya se habían cumplido tres de las premisas que se había marcado Exteriores de cara a las entrevistas de López Rodó en Helsinki: no ahondar tanto en las cuestiones bilaterales –con Scheel ni salieron a relucir-, presentar una línea de continuidad respecto a la respetada política del ex ministro López-Bravo y tratar de profundizar en cuestiones más generales que afectaban a la acción exterior de España, como era el caso de sus relaciones con la CEE. Justo después de mantener esta entrevista, López Rodó confirmó a los periodistas –según un teletipo de la Agencia EFE- que el texto surgido en Luxemburgo había centrado la mayor parte de la conversación y que su mensaje central a Scheel había sido manifestar que España estaba “decepcionada” por los “estrechos límites” del documento surgido la semana anterior del Consejo de Ministros, pues de mantenerse, “ni siquiera conseguiría mantener el equilibrio del acuerdo de 1970”⁸⁸. Esta cuestión se suscitó igualmente en el siguiente encuentro que López Rodó tuvo, también la mañana del día 4, con otro ministro europeo, el titular de Exteriores de Luxemburgo, Gaston Thorn; únicamente nos ha llegado que el jefe de la diplomacia española le entregó el mismo memorándum que había dado a Scheel, conteniendo las objeciones al mandato aprobado la semana anterior; al parecer, el propio Thorn le habría asegurado a López Rodó, para calmar su impaciencia e intranquilidad: “aún queda mucho que cambiar en este asunto”⁸⁹.

El día 5 de julio llegó el turno para Michel Jobert, ministro de Asuntos Exteriores de Francia. La entrevista sirvió para que ambos se conocieran personalmente, como confesó el propio López Rodó⁹⁰. Los vínculos de Madrid con la CEE y la lucha antiterrorista contra ETA coparon la conversación. Respecto a la primera cuestión, Francia era el único país que públicamente, en palabras de su presidente, Georges Pompidou, había mostrado su deseo de ver a España en el Mercado Común⁹¹. Sin embargo, ese apoyo político venía a contrarrestar la actitud justamente contraria en el ámbito económico, el único en el que Madrid tenía posibilidades de progresar en los vínculos con la Europa comunitaria: Francia actuaba contra los intereses de España en cuestiones de cuotas y temas arancelarios, en especial en los terrenos industrial y agrícola; así, París hacía las veces de “gran valedor” de los productos agrarios de los países del Magreb,

⁸⁸ *El Alcázar*, 5 de julio de 1973, p. 4; *Nuevo Diario*, 5 de julio de 1973, p. 9.

⁸⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, Sr. Thorn. Helsinki, 4 de julio de 1973 (por la mañana)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁹⁰ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés, 1992, p. 410.

⁹¹ “Nota informativa 13 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Declaraciones de políticos de países comunitarios sobre incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Madrid, 6 de febrero de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

prioritarios para las exportaciones francesas, una asimetría... casualmente confirmada en el Mandato de Luxemburgo⁹².

López Rodó calificó dicho texto como “muy restringido” y señaló que España no lo podía aceptar, por ser “drástico” en lo industrial y no dar “prácticamente ninguna ventaja” en el terreno agrario. Así, pidió a su homólogo francés que hiciera lo posible para ampliar el mandato e iniciar una negociación flexible; pues el Gobierno español contaba con que Francia apoyaría una “integración progresiva” de España con el Mercado Común. Jobert afirmó que, en efecto, el deseo del país galo era “precipitarles en el Mercado Común, más rápidamente de lo que ustedes quieren”. López Rodó vendió el auge del mercado español y lo calificó como “interesante” para potenciales inversores y países interesados en vender allí sus productos; sin embargo reconoció que España no estaba plenamente industrializado –y por tanto, no era competitivo a los niveles de los Nueve– por lo que un desarme arancelario en ese sector podía incluso producir “un colapso” en el desarrollo económico español. Jobert prometió a López Rodó que Francia haría lo que pudiera por ayudar a España, “incluso en contra de ustedes”; pero, contrariado y sorprendido por la oposición española al texto adoptado en Luxemburgo, advirtió: “Ustedes, ¿quieren estar dentro del Mercado Común o quieren quedarse de lado?”; López Rodó le contestó: “Queremos estar dentro, pero sin daño para nuestra economía”⁹³. Reconocía implícitamente el jefe de la diplomacia española que su país no estaba preparado para competir en una zona de libre comercio como el Mercado Común.

La segunda parte de la reunión López Rodó-Jobert estuvo centrada en un tema de carácter interno, que poco tenía que ver con la CEE, pero que preocupaba enormemente a España y que López Rodó reconocía, “envenenaba desde antiguo” las relaciones bilaterales Madrid-París⁹⁴: el terrorismo de ETA. Madrid había acusado tradicionalmente a Francia de “desidia” o, incluso, de abierta tolerancia hacia el “santuario” que la banda etarra tenía en el sur del país galo⁹⁵. La situación se había complicado sobremanera cuando el 16 de enero de 1973 ETA había secuestrado a Felipe Huarte, uno de los empresarios más importantes de Navarra, exigiendo a cambio un rescate y mejoras laborales en sus compañías. Todo apunta que Huarte estuvo retenido cerca de Bayona. Tras

⁹² “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

⁹³ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Sr. Michel Jobert. 11’50 a 12’10 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁹⁴ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 71.

⁹⁵ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 368.

diez días de secuestro y un presunto pago de rescate, el empresario fue liberado en las afueras de Irún, cerca de la frontera con Francia⁹⁶.

¿Cuál era el problema para las relaciones bilaterales? España había solicitado a Francia la extradición de los tres presuntos culpables del secuestro del industrial navarro: Rufino Vicente Serrano Izco, Jesús María Zabarte Arregui y Manuel Galmayo Irior. La decisión estaba pendiente de los tribunales franceses pero también del Ministerio de Justicia galo. López Rodó exigió explicaciones a los representantes del *Quai d'Orsay* a este respecto. Y se puede afirmar con rotundidad que dicha cuestión suscitó más polémica entre ambas delegaciones que la referida a la CEE. Roland de Margerie, director de Asuntos Europeos del Ministerio de Exteriores francés, comentó a López Rodó que Francia no podía adoptar una decisión tan importante de forma tan drástica, porque no había pruebas de que los tres “refugiados” fueran los autores materiales de dicho secuestro y porque, además, se les imputaban “delitos políticos”; esta última contrarió profundamente al ministro español, que además, insistió en que la Policía tenía las suficientes pruebas de la implicación de dichos miembros de ETA en el citado secuestro, y declaró que España no tenía “miedo” a “complicaciones con los vascos”. Jobert dijo que estudiarían el caso pero de nuevo se acogió al irrenunciable principio del Estado de Derecho de *in dubio pro reo*: el Gobierno francés “nunca iba a “entregar inocentes”⁹⁷. Pocos días después, el *Quai d'Orsay* informó a la Embajada de España en París a través de una nota verbal que el Ministerio de Justicia de Francia denegaba la extradición de los tres presuntos autores materiales del secuestro de Huarte; el *garde de Sceaux* la consideraba “improcedente” por estimar que ETA había actuado sólo por “cuestiones políticas”⁹⁸. Las relaciones bilaterales Madrid-París entraban momentáneamente en barrena.

La cuarta reunión de López Rodó en Helsinki con un ministro de un país miembro de la CEE tuvo lugar el mismo día 5, con un almuerzo de trabajo con su colega de los Países Bajos, Max van der Stoel. La entrevista se presentaba trascendental: la actitud de los Países Bajos respecto al tema de las relaciones de España con el Mercado Común había sido siempre la de oponerse a toda vinculación que fuera más allá del simple

⁹⁶ ABC, 27 de enero de 1973, p. 22.

⁹⁷ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Sr. Michel Jobert. 11’50 a 12’10 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

⁹⁸ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 411.

Acuerdo Comercial Preferencial de 1970⁹⁹. Además, el Gobierno holandés de coalición de centro-izquierda formado en mayo de 1973 y al que pertenecía Van de Stoel, defendía que España no podía convertirse en miembro del Mercado Común hasta que la democracia no fuera restaurada en este país del sur de Europa¹⁰⁰. El encuentro se presentaba, pues, fundamental, ya que el jefe de la diplomacia española debía intentar vencer las resistencias de uno de los países que más resistencia oponía a los intereses de Madrid respecto sus relaciones con el Mercado Común; aún así, cabe reseñar que La Haya se había posicionado indirectamente del lado de España al oponerse a la discriminación en las concesiones a otorgar por la CEE a los países mediterráneos consagrada en el Mandato de Luxemburgo¹⁰¹.

El Palacio de Santa Cruz logró que el jefe de la diplomacia holandesa se entrevistase con el ministro español de Exteriores en la primera fase de la Conferencia de Helsinki, a la que aquél le había remitido por ser el lugar donde se reuniría “la gran familia europea”¹⁰². No tenemos información detallada sobre el contenido de la conversación. Sólo sabemos que López Rodó le planteó a Van der Stoel los ya manidos argumentos contra el Mandato de la CEE, y al día siguiente, en el Finlandia Talo le entregó el memorándum plasmando por escrito las conocidas objeciones, que Van der Stoel le prometió, diplomáticamente, estudiar “cuidadosamente”; España, sobre todo, interpelaba a los Países Bajos para apoyar su petición de reformular dicho documento¹⁰³.

La última entrevista que mantuvo López Rodó sobre esta materia en Helsinki –y en el conjunto global de esta primera fase de la CSCE- fue el 7 de julio con su colega danés, Knud Børge Andersen. La misma tenía una gran trascendencia por motivos varios: en primer lugar, porque Dinamarca ejercía desde el 1 de julio la Presidencia de turno de la CEE. En segundo lugar, porque el de Copenhague era, junto al de La Haya, uno de los Gobiernos más hostiles a la posible entrada de la España de Franco a la Eu-

⁹⁹ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰⁰ “Nota informativa 115 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores): breve referencia de la situación política de los Países Bajos y del estado de nuestras relaciones con dicho país. Madrid, 13 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰¹ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰² “Nota informativa 115 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores): breve referencia de la situación política de los Países Bajos y del estado de nuestras relaciones con dicho país. Madrid, 13 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰³ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, Sr. Van der Stoel. Helsinki, 5 de julio de 1973 (almuerzo)”, AMAE, R 25687, expediente 5.

ropa comunitaria, política que apoyaban tanto socialdemócratas como conservadores¹⁰⁴. Sin embargo, desde el punto de vista económico, Dinamarca, país de reciente ingreso en el Mercado Común, defendía una política librecambista -en contraposición a franceses e italianos- por tratarse un país consumidor de los productos agrícolas mediterráneos y porque tenía gran interés ganar para su industria -y para alguno de sus productos agrícolas típicos- el mercado español¹⁰⁵; así, no sorprendieron las duras críticas que días antes de esta reunión un alto cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores danés realizó en Madrid respecto al Mandato negociador de Luxemburgo, calificándolo de “excesivamente duro” en lo industrial y lo agrario¹⁰⁶.

Fue la Embajada en Copenhague quien consiguió esta cita por la buena sintonía existente entre la legación española y la Administración Exterior danesa. López Rodó comenzó indicando a Andersen que la entrada al Mercado Común y la negociación de un nuevo acuerdo que superase al de 1970, eran los objetivos primordiales de Madrid en materia de las relaciones con la CEE. Pero el Mandato aprobado en Luxemburgo era “insuficiente”, porque no se trataba de “restablecer el equilibrio” sino de “ampliar” el Acuerdo Preferencial en vigor. Igualmente, le insistió que, con la propuesta adoptada la semana anterior, los tres nuevos países de la Comunidad -Dinamarca, Reino Unido e Irlanda- podrían verse penalizados con el nuevo sistema de aduanas, porque subirían los precios de los productos agrícolas españolas, ello iría en contra de la política anti-inflacionista y, por ende, en interés tanto de España como de Dinamarca, se debía encontrar un sistema “más liberal” -en alusión a los intercambios comerciales, claro está-. Andersen aclaró que él sólo era el “ministro de Asuntos Exteriores” y, por ende, no entraban en su campo competencial las cuestiones económicas y comerciales, que correspondían a su compañero de Gabinete, el ministro de Economía, que sería será el presidente cuando el Consejo de la CEE se reuniese tratar para asuntos económicos¹⁰⁷.

¹⁰⁴ “Nota informativa 13 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Declaraciones de políticos de países comunitarios sobre incorporación de España a la Comunidad Económica Europea. Madrid, 6 de febrero de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰⁵ “Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores para el Señor Ministro. Viaje del Sr. Ministro a Helsinki: relaciones España-CEE y entrevistas del Señor Ministro con diversos Ministros de países del Mercado Común. Madrid, 28 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰⁶ “Nota informativa 130 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Viaje del Sr. Ministro a Helsinki con su colega danés. Madrid, 27 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁰⁷ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Negocios Extranjeros de Dinamarca, Mr. K.B. Andersen. 11,40 a 12,00 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¿A dónde derivó la conversación Andersen-López Rodó? A dónde menos le interesaba a España: al plano político. Dado que el jefe de la diplomacia española le había dicho que Madrid seguía interesada en ingresar en la CEE, Anderson recordó cuál era la condición para que España fuera miembro de la CEE, y afirmó que no era algo “que se presente ahora”, en clara alusión a la democratización necesaria para entrar en el club de los Nueve. El ministro danés de Exteriores matizó que ello no sería óbice para mantener “buenas y normales” relaciones con todos los países, con independencia de su sistema de gobierno. Y ambos pasaron a hablar de la situación interna de España, pero por iniciativa de López Rodó, no de Andersen. El ministro español de Exteriores habló de “cambio generacional” y de “cambios lentos” que necesitaban “comprensión”; puso como ejemplos de cesión de poderes de parte de Franco el referéndum de 1967 para ratificar la Ley Orgánica del Estado, el nombramiento del Príncipe Juan Carlos como heredero a la Jefatura del Estado en 1969 y la designación de un jefe de Gobierno en 1973, al que calificó de “hechos políticos de importancia”. Pidió “comprensión” a este “cambio lento”, porque gracias al mismo las libertades y la vida democrática serían mayores “cada día”¹⁰⁸.

Andersen dijo que, por el contrario, la prensa danesa había interpretado estos cambios como un “giro a la derecha”, algo que su colega español negó, poniendo como ejemplo la línea de continuidad que, en materia de política exterior, él iba a llevar a cabo respecto al aperturismo de su antecesor, Gregorio López-Bravo. Puso como ejemplos el establecimiento de relaciones con la RDA y la China Popular, y las entrevistas que mantendría en Helsinki con Gromiko y otros ministros de Exteriores de países comunistas —de las que hablaremos más tarde—; y dijo sin ruborizarse: “somos más liberales en esto que otros países”¹⁰⁹.

En cualquier caso, la entrevista fue un fiasco, pues López Rodó no consiguió lo que se proponía: que Dinamarca, que ostentaba la Presidencia de turno de la CEE, ayudase a España a renegociar el Mandato surgido en Luxemburgo, topando con un K.B. Andersen rocoso e inamovible en sus posiciones previas de no ceder ni un milímetro ante las peticiones de Laureano López Rodó. Prácticamente lo mismo se podía decir del resto de entrevistas: sólo promesas y buenas palabras pero pocos hechos concretos.

¹⁰⁸ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Negocios Extranjeros de Dinamarca, Mr. K.B. Andersen. 11,40 a 12,00 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁰⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Negocios Extranjeros de Dinamarca, Mr. K.B. Andersen. 11,40 a 12,00 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

5. El Concordato con la Santa Sede: los encuentros de López Rodó con monseñor Agostino Casaroli.

La renovación del Concordato se convirtió en uno de los grandes caballos de batalla de la política exterior del tardofranquismo, por la especial relevancia que tenía en la vida política y social del país un actor como la Iglesia católica. Desde los años 60 los desencuentros entre la Iglesia española y el régimen franquista habían ido en aumento, hasta tal punto que, como afirma Pere Ysàs, “la extensión y profundización del disenso eclesiástico se convirtió para la dictadura franquista en un problema político de gran importancia” al comportarle el deterioro paulatino de las relaciones con la jerarquía católica y la Santa Sede¹¹⁰; sin embargo, ambas partes estaban de acuerdo en que había que modificar el Concordato. Diferían, eso sí, en qué partes se tenía que modificar: para la mayor parte del clero español había que hacerlo en un sentido de neta separación entre poder temporal y espiritual para acabar con los privilegios del régimen sobre la Iglesia; mientras, la dictadura consideraba que había que terminar con el fuero jurídico especial del que disfrutaban muchos clérigos, justo ahora que estaban comenzando a dar ciertos problemas los denominados “curas obreros”, comprometidos con las fuerzas políticas y sociales de oposición al franquismo.

Laureano López Rodó, nuevo jefe de la diplomacia española y miembro de Opus Dei como su antecesor, tenía dos objetivos claros: reconducir las negociaciones con la Santa Sede y, sobre todo, en sus propias palabras: “no topar con la Iglesia”¹¹¹. Pablo VI seguía, en sus relaciones con España, la política marcada por el cardenal arzobispo de Madrid y presidente de la Conferencia Episcopal Española, Vicente Enrique y Tarancón, contrario a la renovación para no dar un “balón de oxígeno” a un régimen agonizante¹¹². Santa Cruz pretendía puentear al episcopado español y al nuncio de Su Santidad, monseñor Luigi Dadaglio -pese a las reuniones existentes para tratar las sedes vacantes-, romper el hilo Vaticano-Tarancón y entablar contacto directo con un hombre: monseñor Agostino Casaroli, secretario de Asuntos Públicos de la Santa Sede¹¹³. De ahí

¹¹⁰ YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del franquismo por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 157.

¹¹¹ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., pp. 41-42.

¹¹² LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa: *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, p. 387. Para conocer la posición concreta del cardenal Tarancón, vid. ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Confesiones*, Madrid, PPC, 1996, pp. 290-325, 525-541.

¹¹³ “Nota del Gabinete Técnico para el Ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, sobre la apreciación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa en Helsinki el 3 de julio de 1973.

que el flamante ministro ordenase al embajador ante la Santa Sede, Juan Pablo de Lojendio, que le concertase una entrevista con el diplomático vaticano para la primera fase de la Conferencia de Helsinki¹¹⁴.

El 2 de julio, el jefe de la diplomacia española envió una carta al secretario de Estado del Vaticano, Jean-Marie Villot, para exponerle de forma el deseo de Madrid de revisar el Concordato de 1953, bajo dos premisas: la primera de ellas, es que debía haber una “recíproca independencia” y una “leal colaboración” entre Iglesia y Estado; la segunda, que la negociación debía tener un carácter secreto, siendo los únicos interlocutores válidos la Secretaría de Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, por lo que, de esa forma, se excluía a la Iglesia española y al nuncio pontificio¹¹⁵. López Rodó indicaba en esa misiva los diez temas que para España eran más importantes de cara a la renegociación del Concordato¹¹⁶. Roma siempre estuvo de acuerdo en el carácter secreto de las conversaciones pero nunca quiso dejar de lado a la Iglesia española¹¹⁷; de hecho, acabó dando marcha atrás en cuanto el Episcopado español se opuso de forma frontal, y más en cuanto conocieron que la Santa Sede había estado negociando a sus espaldas con Madrid, con el consentimiento del cardenal Villot –no se sabe qué papel jugó Pablo VI-¹¹⁸. Todo ello, al mismo tiempo que quedaba al descubierto, como señala Laboa, “un sorprendente desconocimiento” por parte de López Rodó del papel de los obispos españoles y de las estrechas relaciones que Tarancón mantenía con Pablo VI¹¹⁹.

Aprovechando la presencia del secretario de Asuntos Públicos del Vaticano en Helsinki¹²⁰, el 5 de julio tendría lugar en la Embajada de España una cena de trabajo entre López Rodó y Casaroli con el Concordato como único hilo argumental. Sería éste uno de los motivos esenciales por los que el ministro viajó a la capital de Finlandia¹²¹, hasta

Madrid, 22 de junio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 49; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *La Iglesia que se enfrentó a Franco, Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Editorial Dilex, 2005, p. 290.

¹¹⁴ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 49; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit. p. 403; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, p. 290.

¹¹⁵ MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 290-291.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 291.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 291.

¹¹⁸ LABOA, Juan María: *Op. cit.*, p. 388.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 388.

¹²⁰ CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.), pp. 113-125.

¹²¹ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

tal punto de calificarlo él mismo como “el asunto principal” de su agenda en Helsinki¹²². Tan importante era este encuentro que, como se señalaba en el diario *ABC*, “todo el Madrid político” estaba “volcado” en este asunto¹²³. Incluso, como adelantaron en sus portadas *El Alcázar* e *Informaciones*, la XVIII Asamblea Plenaria de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal, reunida en una reunión extraordinaria, aprobó un informe sobre las relaciones Iglesia-Estado¹²⁴, y sobre cuyo contenido hablaremos en las próximas líneas. Monseñor Casaroli, en declaraciones a la agencia Pyresa, afirmó que en ese momento las relaciones de España con el Vaticano atravesaban un período “muy interesante” y manifestó que no sabía “nada” sobre los temas que le plantearía López Rodó, pero quiso aclarar que la reunión se había producido a petición del nuevo ministro de Asuntos Exteriores español¹²⁵; además, el hecho de que ambos se conocieran desde hacía dieciocho años podía facilitar las negociaciones¹²⁶.

Entrando en materia, López Rodó preguntó a Casaroli qué tenía en mente el Papa sobre las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado español. El representante vaticano dijo que Pablo VI quería mantener “buenas relaciones” con Madrid pero que le gustaba hacer “de abogado del diablo (sic)” y que no terminaba de ver conveniente el nombre de Concordato para el nuevo acuerdo España-Santa Sede. López Rodó hizo hincapié en que “lo más importante” era que la negociación se llevara a cabo entre la Secretaría de Estado y el Palacio de Santa Cruz, sin “interferencias” que pudieran dar lugar a filtraciones y a campañas de prensa, como ocurrió en 1970. ¿El objetivo? Marginal del proceso a la Conferencia Episcopal; no en vano, López Rodó dijo: “Desde que estudié el catecismo he aprendido que la Iglesia es una y jerárquica; por tanto, lo que negocie la Santa Sede no puede echarlo abajo la Conferencia Episcopal, que no tiene poder jurisdiccional vinculante”¹²⁷.

Casaroli estuvo de acuerdo en que las conversaciones Madrid-Roma debían mantenerse en secreto y que el peso de las negociaciones lo llevaría “claramente” el Vaticano; pero, al mismo tiempo, veía “lógico” que se consultase la opinión del Episcopado del país, porque, estaba convencido de que éste estaba mayoritariamente de acuerdo con renovar el Concordato. López Rodó criticó que desde el Vaticano se tratase “con cordia-

¹²² LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op.cit., p. 49.

¹²³ *ABC* (edición de Andalucía), 5 de julio de 1973, p. 39.

¹²⁴ *El Alcázar*, 4 de julio de 1973, pp. 1, 4; *Informaciones*, 4 de julio de 1973, p. 1.

¹²⁵ *Arriba*, 4 de julio de 1973, p. 15.

¹²⁶ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 406.

¹²⁷ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

lidad” a los países “hostiles” con la Iglesia católica como los del Este -Casaroli había sido el “muñidor” de la particular *Ostpolitik* vaticana-; y, en cambio, se mostrara “frialidad y a veces hostilidad” hacia Gobiernos como el español, que era “auténticamente católico”, acusando a grupos “muy minoritarios” –en alusión a democristianos y monárquicos como Areilza- de presionar a “algunos eclesiásticos” para que no hubiera nuevo Concordato. El régimen de Franco llevaba cinco años esperando unos nuevos acuerdos con la Santa Sede, por lo que López Rodó “advirtió” a Casaroli: Madrid no descartaba la promulgación de una ley sobre el Estatuto Jurídico de la Iglesia en España; la misma concedería a la Iglesia todas las facultades necesarias para el cumplimiento de su misión espiritual pero, al no hacerse de mutuo acuerdo con la Santa Sede, tendría rango de normativa interna, no la naturaleza de tratado internacional de la que gozaba el Concordato¹²⁸; esto es, la Iglesia católica y sus ministros estarían exclusivamente sujetos a la jurisdicción española.

El diplomático vaticano, ignorando este “aviso” de López Rodó, inquirió a su interlocutor sobre el principal caballo de batalla de la Iglesia española con el régimen: las siete diócesis vacantes. El ministro de Exteriores dijo que su Gobierno también tenía interés en su pronta renovación, pero dejó claro, primero, las quejas del Gobierno de Madrid sobre el hecho de que la lista de candidatos a obispos ofrecida por la Nunciatura fuera “extremadamente reducida” y que todos los aspirantes estuvieran en “un grupito de una determinada tendencia”, esto es, la de Tarancón; en segundo lugar, reveló que Franco estaba dispuesto a renunciar al derecho de presentación, pero que mientras hubiera “obispos hostiles”, el Gobierno, no lo haría. Pese a reconocer errores de forma en el proceso, el representante vaticano respaldó al nuncio de Su Santidad en España. López Rodó, profundamente furioso, replicó: “Desgraciadamente, la Iglesia tiene muchas cosas que arreglar en su casa y no deja de causar extrañeza que se ocupe de la casa del vecino. Cada uno en su casa, y Dios en la de todos”¹²⁹.

El enviado especial del Vaticano a Helsinki hizo hincapié en que el derecho de presentación sería sustituido “de forma irrenunciable” por el de prenotificación, salvo en el caso de los obispos auxiliares, que serían nombrados directamente por la Santa Sede. Ello enojó todavía más al jefe de la diplomacia española, que criticó el exceso de prela-

¹²⁸ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹²⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

dos auxiliares: dado que la mayoría de los nombramientos se habían realizado al margen del derecho de presentación, dicha maniobra posibilitó que la Conferencia Episcopal Española fuera controlada por el sector de Tarancón. Dicho tema quedó finalmente aparcado para ser tratado en futuras negociaciones. Para concluir, ambas partes quisieron expresar su convencimiento de que las negociaciones llegarían a buen puerto: López Rodó, porque entendía que había “base para un acuerdo” y porque el catolicismo era “una de las características esenciales de la nación española”; Casaroli, porque Iglesia y Estado español coincidían en materia religiosa y la negociación era “oportuna y viable”, pero también reclamó que las conversaciones se diesen “sin prisas y sin pausas”¹³⁰.

Pese a la trascendencia otorgada a la reunión y a las expectativas que había creado este encuentro, al final pocos medios le dieron eco, en especial por el secretismo y *off the record* que ambos interlocutores mantuvieron respecto al contenido de la entrevista¹³¹. Sólo dos periódicos llevaron la noticia en portada: *El Alcázar*, con el titular “Dos horas de diálogo”, destacando que en el encuentro López Rodó-Casaroli se habían tratado principalmente las relaciones Iglesia-Estado en España¹³²; mientras, *Informaciones* destacó en portada: “López Rodó y Casaroli conversaron más de dos horas”¹³³. El representante del Vaticano en la CSCE volvió a declarar a Pyresa que la cena de trabajo con López Rodó se había desarrollado “dentro de la mayor cordialidad” y que, respecto al contenido de la misma, sólo se habían tratado “temas de interés bilateral”¹³⁴.

No quedó ahí la cosa. Al día siguiente, 6 de julio, monseñor Casaroli acudió de nuevo a la Embajada de España con motivo de la cena oficial que López Rodó ofreció a varios ministros de Europa occidental. Tanta era la preocupación del jefe de la diplomacia española por el tema del Concordato que, en un aparte informal, habló de nuevo con el representante vaticano del tema. Éste le hizo una única observación a su carta al cardenal Villot: la retirada de requisito previo de la concesión a España de la cláusula de “nación más favorecida” por parte de la Santa Sede ayudaría a las negociaciones; López Rodó accedió a ello como gesto de “buena voluntad”, si bien consiguió que a España se le reconociera un trato “singular”. Casaroli advirtió, eso sí, que veía “un poco difícil”

¹³⁰ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹³¹ *ABC*, 6 de julio de 1973, p. 36.

¹³² *El Alcázar*, 6 de julio de 1973, p. 1. ¿Y el YA, BN?

¹³³ *Informaciones*, 6 de julio de 1973, p. 1.

¹³⁴ *Arriba*, 7 de julio de 1973, p. 16.

que las negociaciones comenzasen al mes siguiente, en agosto, mas prometió que el inicio de las mismas no se dilatarían mucho más en el tiempo¹³⁵.

Sin embargo, Casaroli pasó serios apuros en este su segundo encuentro de Helsinki con López Rodó. La reunión de la Comisión Permanente del Episcopado Español el 2 y 3 de julio a la que aludimos en líneas anteriores había tenido como objetivo principal redactar un informe sobre las relaciones Iglesia-Estado; y se había hecho a petición de la Secretaría de Estado, y en el que se le pedía a Casaroli que mantuviera una actitud “dura y firme” con López Rodó. El representante del Papa en la CSCE había desmentido a López Rodó en el primer encuentro haber pedido dicho informe. Pero, con motivo de la reunión entre ambos que tuvo lugar el día anterior, el diario *Informaciones* filtró que el susodicho informe se había redactado a petición de la Secretaría de Estado¹³⁶. De esa forma, el “Kissinger del Vaticano” tuvo que reconocer que así había sido, y que él no tenía “nada de lo que arrepentirse”, porque por ese medio sólo había intentado conocer la opinión de los obispos españoles¹³⁷.

El ministro de Asuntos Exteriores consideraba que su entrevista en Helsinki con el secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Santa Sede había marcado un *turning point* en las relaciones entre España y el Vaticano¹³⁸, pero nunca aclaró en qué sentido. Sencillamente, porque el juicio de la historia sería inapelable: Laureano López Rodó fracasó estrepitosamente en su intento de arreglar los conflictos con el Vaticano heredados de su antecesor él. Además, el régimen franquista veía cómo, lentamente pero de forma firme -al modo tradicional de la Iglesia católica- uno de sus mayores aliados en el interior y en el exterior se alejaba definitivamente. A su regreso a Madrid, el jefe de la diplomacia española informó de su reunión con el enviado especial del Vaticano a la CSCE a los altos cargos del régimen –incluido el general Franco- y a las más altas dignidades eclesiásticas, entre ellas el cardenal Tarancón¹³⁹. A modo de conclusión, se puede afirmar que el encuentro López Rodó-Casaroli no había servido para desbloquear las negociaciones, pues ambas partes la emplearon, como hemos visto, para

¹³⁵ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹³⁶ *Informaciones*, 6 de julio de 1973, p. 1.

¹³⁷ Esa fue la explicación oficial y que por escrito plasmó el jefe de la diplomacia española. “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Monseñor Casaroli, secretario del Consejo para los Asuntos Públicos de la Iglesia. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹³⁸ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op.cit., p. 409.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 409.

insistir en sus posiciones; la cuestión del Concordato seguiría, pues, estancada hasta los estertores del franquismo.

6. La renegociación de los acuerdos defensivos con Estados Unidos: la entrevista con el secretario de Estado, William P. Rogers.

El convenio defensivo en vigor entre España y Estados Unidos, firmado por Gregorio López-Bravo en 1970, concluía su vigencia el 26 de septiembre de 1975, pudiendo renovarse automáticamente por cinco años, denunciarse o suscribirse otro distinto; si no hubiera renovación, se establecería un período de un año para la retirada de los americanos. Como señala Ángel Viñas, en altas esferas del régimen franquista estaba extendida la tesis de que el convenio en vigor no era satisfactorio: en diciembre de 1972, en las “covachuelas ministeriales” se le tildaba de obsoleto, y si bien se reconocía que era “indispensable” para asegurar el prestigio exterior de España y las ayudas militares, en caso de conflicto interno o fronterizo limitado, las bases serían “un estorbo y no una ayuda”¹⁴⁰. Algunos ministros de Franco plantearon incluso denunciar los acuerdos de 1970¹⁴¹. Laureano López Rodó decidió adoptar una postura intermedia: realizó un giro similar al que años antes había adoptado Castiella, endureciendo las condiciones para llegar a un acuerdo, pero sin querer tensar la cuerda por temor a romperla.

De acuerdo con la Junta de Defensa Nacional, el Ministerio de Asuntos Exteriores estableció las siguientes “líneas rojas”. En primer lugar, exponer al Gobierno de los Estados Unidos la necesidad de elevar el carácter del acuerdo ejecutivo a la categoría de “tratado”, con características similares a las que obligan en el aspecto defensivo a los Estados Unidos con los demás miembros de la OTAN; en segundo lugar, solicitar el formar parte de cuantas conversaciones multilaterales se llevasen a efecto con los países de la OTAN en relación a la estructuración de una “Nueva Carta Atlántica”; y, en tercer lugar, hacer ver que España deseaba que se le reconociera su “aportación primordial” en favor de la defensa de Occidente y que, en virtud de ello, se le concediera el papel que le correspondía en la gestión y desarrollo de los asuntos que concernían a una defensa

¹⁴⁰ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 408.

¹⁴¹ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 29.

que debía ser “compartida” entre Madrid y Washington¹⁴². A todo ello había que unir las reivindicaciones para que los nuevos convenios cubriesen Ceuta, Melilla y Canarias; se eliminara la cláusula de prórroga automática de los mismos; se pusiera fin al *statu quo* “semicolonial” de “bases por créditos y material militar”; y se otorgasen condiciones más favorables para modernizar las Fuerzas Armadas españolas¹⁴³.

Eran éstas unas posturas maximalistas, pese a la situación de debilidad que atravesaba en el interior y el exterior la dictadura franquista. Desde el Departamento de Estado se transmitió a la Embajada española en Washington que iniciar en 1973 las negociaciones para renovar los acuerdos de 1975 era “premature”¹⁴⁴. Por tanto, la empresa no se presentaba fácil. Pero si débil era la España de Franco, Washington no atravesaba tampoco su mejor momento: estaba en un escenario de vulnerabilidad tras su retirada de Vietnam, con una grave crisis interna tras el estallido del “caso Watergate” y con una Administración controlada por el Congreso, no cerró del todo las puertas¹⁴⁵. Por tanto, pese a que las posturas de España podían parecer desorbitantes, la Casa Blanca tampoco estaba en una situación de gran firmeza, por lo que las propuestas españolas podían servir como punto de partida para una futura negociación¹⁴⁶. En Madrid parecía reinar el convencimiento más absoluto de que Washington no dejaría perder a un aliado tan importante como España. Por ende, había que aprovechar la oportunidad que brindaba la Conferencia de Helsinki, y el ya pactado encuentro entre López Rodó y su homólogo de Estados Unidos, el secretario de Estado William P. Rogers. Los acuerdos defensivos serían el principal argumento de cara a esta entrevista, constituyendo otro frente difícil y decisivo para la acción exterior española del momento.

A primera hora de la tarde del 6 de julio comenzó en el Finlandia Talo de Helsinki la reunión entre López Rodó y Rogers. El ministro español de Asuntos Exteriores comenzó remarcando –como había hecho con otros colegas suyos– la continuidad en materia de política exterior respecto a su antecesor, e invitó al presidente Nixon a visitar Ma-

¹⁴² “Nota informativa 113 de la Subdirección General de América del Norte y Extremo Oriente (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la eventual entrevista con el Secretario de Estado norteamericano, William P. Rogers. Madrid, 27 de junio de 1973”, AMAE, R 12913.

¹⁴³ MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 865-866.

¹⁴⁴ “Nota del embajador de España en Washington, Ángel Sagaz, para el ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. Renovación convenios, relaciones con Estados Unidos. Washington, 21 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁴⁵ “Informe de la Subdirección General de América del Norte y Extremo Oriente (Ministerio de Asuntos Exteriores) para la Junta de Defensa Nacional. Madrid, 22 de mayo de 1973”, AMAE, R 12913.

¹⁴⁶ “Nota informativa 113 de la Subdirección General de América del Norte y Extremo Oriente (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la eventual entrevista con el Secretario de Estado norteamericano, William P. Rogers. Madrid, 27 de junio de 1973”, AMAE, R 12913.

drid en otoño de 1973, aprovechando el viaje que éste iba a realizar a Europa; Rogers no le prometió nada al respecto. Entrando en materia, ambos comenzaron tratando uno de los “temas bandera” de la acción exterior del régimen franquista: la cuestión de Gibraltar. El jefe de la diplomacia española expuso la tradicional posición de su Gobierno y solicitó a su colega norteamericano que emplease su “gran ascendiente sobre Gran Bretaña” para resolver esta cuestión; igualmente, intentó presionar al secretario de Estado afirmando que, con vistas a las negociaciones sobre la renovación de nuestros acuerdos, la actitud de Madrid sobre la renovación de las bases podía venir “influida” según estuviese o no el asunto de Gibraltar, si bien López Rodó no explicó el por qué de esta relación. Rogers replicó que el Departamento de Estado sólo podría plantear esta cuestión a los británicos cuando comenzasen las negociaciones Madrid-Washington, negó que su país tuviera tanta “ascendencia” sobre Londres, se limitó a recordar que era un asunto bilateral entre España y Reino Unido, y por ende conminó a ambas partes a solucionarlo “lo antes posible”¹⁴⁷.

Ambos interlocutores pasaron a hablar del tema central que ocupaba un lugar preeminente en las relaciones bilaterales entre ambos países: la renegociación de los acuerdos defensivos, en vigor desde 1970. López Rodó comentó al secretario de Estado William P. Rogers que el Gobierno español había recibido una carta del presidente Nixon sobre el mantenimiento de conversaciones para la renovación de dichos convenios, y que la semana anterior a la Conferencia de Helsinki, el general Franco había contestado ya a dicha carta. El jefe de la diplomacia española planteó que otoño podía ser una buena fecha para el inicio de las negociaciones. Rogers le señaló las “desventajas” para dicha fecha: la principal de ellas, la oposición enconada que podía ofrecer el Senado –de mayoría demócrata, recordemos, y todo ello, en pleno escándalo Watergate-, por lo que ofreció a su interlocutor español aplazar el inicio de las conversaciones, emplazándole a tratar esta cuestión a una reunión entre ambos en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1973, prevista para finales de septiembre o inicios de octubre¹⁴⁸.

López Rodó recordó la pretensión principal de España: un Tratado entre los dos países, no un Acuerdo Ejecutivo como el existente ese momento. Rogers planteó que en el Senado también se había propuesto elevar el convenio al rango de tratado pero no

¹⁴⁷ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁴⁸ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

estaba seguro de que la Cámara Alta del Congreso de Estados Unidos lo ratificase, dadas las circunstancias, pues además, se necesitaba una mayoría de dos tercios para ello. E insistió en las bondades de la categoría de “acuerdo ejecutivo”: por ejemplo, los SALT tenían dicha condición y habían sido aprobados por mayoría absoluta por las dos Cámaras del Congreso sin mayores dificultades, pues al no ser en la terminología constitucional de Estados Unidos un Tratado, no necesitaba la mayoría de los dos tercios, difícil de obtener. En cualquier caso, volvió a aplazar a las posteriores negociaciones la cuestión de la naturaleza jurídica del convenio con un “ya hablaremos de esto”¹⁴⁹. Así pues, López Rodó no conseguía avance alguno en esta materia.

Pasaron ambos representantes diplomáticos a hablar sobre la “Nueva Carta Atlántica”, nombre que Rogers no consideraba “afortunado”, y cuya apuesta personal era sustituirla por una declaración de principios, exponiendo “los muchos intereses comunes” entre Europa y Estados Unidos. Igualmente, el secretario de Estado quiso aclarar que no habría “nada” en contra de los intereses españoles, porque él en persona había defendido en la OTAN que España debía ser país miembro de la Alianza Atlántica, y había incitado –sin mucho éxito– a otros Estados europeos para que apoyasen su petición. En cualquier caso, recalcó que a Washington le gustaría que España formase parte de esta organización, tema que López Rodó emplazó para las conversaciones sobre la revisión del acuerdo de 1970, una vez que vio “perdida” en Helsinki la “batalla” por lograr un principio de acuerdo para la renegociación de los convenios defensivos¹⁵⁰.

Por otra parte, Rogers mostró a López Rodó su “satisfacción” por los acuerdos firmados entre Nixon y Breznev en junio de 1973 y recalcó la “importancia” de la segunda fase de las conversaciones SALT¹⁵¹. El último tema a tratar fue Oriente Medio, donde el secretario de Estado norteamericano descargó algún arreglo de paz “a corto plazo”, salvo el prioritario: evitar una confrontación entre Egipto e Israel que se creía inminente y que, en efecto, estallaría tres meses después con la guerra del Yom Kippur. López Rodó manifestó que España –país interesado por todo lo que acontecía en el Mediterráneo en

¹⁴⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁵⁰ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁵¹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

general, y en Oriente Medio en particular, por su política de amistad con el mundo árabe- podía “jugar un papel”, gesto que Rogers se limitó a agradecer¹⁵².

Por tanto, López Rodó tampoco logró ningún tipo de avance en la materia principal de su reunión con su homólogo de los Estados Unidos: el convenio defensivo entre ambos países. Meses después se produciría un acontecimiento curioso, que reflejaba hasta qué extremo no se seguía –o no se podía seguir- una línea del todo coherente en las relaciones Madrid-Washington: con ocasión del estallido de la guerra del Yom Kippur, el Gobierno de España anunció públicamente que, siguiendo el ejemplo de Grecia y Turquía, -y en una más que probable medida de presión a Washington- las bases de uso conjunto con Estados Unidos en territorio español no podrían ser utilizadas en una guerra en Oriente Medio en apoyo de Israel, pues Madrid no daría su autorización; sin embargo, como demuestran Ángel Viñas y Antonio Marquina, al final aviones cisterna con base en España aprovisionaron de combustible a los F-4 en tránsito hacia Oriente Medio y se transportó a Israel equipamiento de Estados Unidos almacenado en las bases españolas¹⁵³. Por ende, señala Viñas, “fue en esta delicada coyuntura cuando el declinante régimen acudió de nuevo a un ejercicio que permite ilustrar, una vez más, la dinámica estructural entre imagen y realidad que con tanta frecuencia se observa en su política exterior y de seguridad”¹⁵⁴. De nuevo López Rodó se topaba de bruces con la realidad: Washington no se movería. Aunque ello no fue óbice para que, recordemos, en diciembre de 1973, Carrero Blanco plantease estos puntos a Henry Kissinger en la reunión que ambos celebraron en Madrid el día antes del asesinato del presidente del Gobierno.

7. El “¡Gibraltar, español!” volvió a estar presente en Helsinki: la entrevista de Laureano López Rodó con Alec Douglas-Home.

Gibraltar era uno de los principales “estandartes” del régimen franquista en política exterior y un foro paneuropeo como la CSCE, en el que España estaba al fin en condiciones de igualdad con el resto de países del Viejo Continente, se presentaba como una ocasión única para exponer la posición de Madrid al respecto. No en vano, cabe recor-

¹⁵² “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el secretario de Estado norteamericano, Mr. William P. Rogers. 5,35 a 6,15 horas [de la tarde]. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁵³ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, op. cit., pp. 409-411; MARQUINA BARRIO, Antonio: *Op. cit.*, p. 860.

¹⁵⁴ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, op. cit., p. 409.

dar la declaración interpretativa que al respecto había presentado unos meses antes el embajador español en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer; o el propio discurso de Laureano López Rodó en la primera fase de la Conferencia. En la presentación del programa de su Gabinete, Carrero Blanco, había adoptado un tono prudente, siguiendo la línea López-Bravo: sin cejar en la reivindicación, simplemente calificó el litigio como “un contencioso que necesariamente hemos de suscitar en todos los foros, que impide que nuestras relaciones con la Gran Bretaña lleguen a alcanzar la plenitud que sería deseable para ambos pueblos”¹⁵⁵. Pero, siguiendo instrucciones del propio Carrero, la cuestión de Gibraltar no tardó en adquirir, como destaca José Mario Armero, “alta temperatura”¹⁵⁶.

El 5 de julio tuvo lugar la entrevista entre López Rodó y el secretario del *Foreign Office*, Alec Douglas-Home, que había mantenido una correcta relación con López-Bravo, lejos de las estridencias de la época de Castiella. El encuentro tuvo lugar a petición del ministro británico de Exteriores, tras las alusiones de López Rodó a Gibraltar en su discurso ante la Conferencia¹⁵⁷. Aunque había nuevos elementos que podían estar encima de la mesa –como el Mercado Común, al que Reino Unido entró en enero de ese año– fue inevitable, una vez más, que las conversaciones hispano-británicas estuvieran monopolizadas por el contencioso en torno a Gibraltar. López Rodó avisó: “El cambio de Gobierno no es un cambio de la política exterior española” y Gibraltar no sería una excepción. Douglas-Home recordó que Londres estaba “condicionada” por el preámbulo del Acta del Parlamento –donde se contenía la Constitución gibraltareña de 1969– y reafirmó que su Gobierno defendía el derecho de autodeterminación del Peñón: “los gibraltareños tienen la llave de este problema. Si deciden unirse a España, nos parece muy bien, pero no se aprecia que den señales de ello”, por lo que conminó a Madrid a dar “alguna señal de buena voluntad” hacia el pueblo de Gibraltar¹⁵⁸.

López Rodó rememoró su conversación al respecto con John Russell, a la sazón embajador británico en Madrid. Éste le había transmitido que “el problema de Gibraltar” se basaba en una doble dicotomía: a España le interesaba el territorio y a Reino Unido la población; según Douglas-Home, eran dos problemas distintos: el territorio planteaba la “cuestión de la soberanía” y la población suscitaba el “principio de autodeterminación”. Igualmente, el ministro español de Exteriores señaló que Madrid ya había

¹⁵⁵ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 252.

¹⁵⁶ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, p. 223.

¹⁵⁷ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin, op. cit.*, p. 405.

¹⁵⁸ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Sir Alec Douglas-Home, secretario de Estado del Gobierno británico para Negocios Extranjeros. 11:00 a 11:30 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

presentado una propuesta clara a Gibraltar: al Peñón se le concedería una amplia autonomía política, manteniendo sus instituciones locales; sólo cambiaría la soberanía –que volvería a España- y el nombramiento de un gobernador español y un jefe de Policía por parte de Madrid; Joshua Hassan, ministro principal de la Roca, ya había expresado su más profundo rechazo a dicha propuesta¹⁵⁹.

López Rodó y Douglas-Home discutieron entonces sobre la idoneidad de crear un foro tripartito, en el que Gibraltar tuviera voz y voto; o bien apostar por desarrollar unas negociaciones bilaterales, tal y como habían pedido las Naciones Unidas. El secretario del *Foreign Office* recordó otra vez que, aunque hasta ese momento, el Gobierno de Londres hubiese oficiado como negociador principal, en virtud de la Constitución de 1969 no podía entregar la soberanía del Peñón sin el consentimiento del pueblo gibraltareño; por ende, ello introducía a una tercera parte en el contencioso: el Gobierno de la colonia. El jefe de la diplomacia española recordó que, de ser así, ello contravenía el Tratado de Utrecht, que confería la soberanía a Reino Unido, no a “una pequeña población”; Madrid no reconocía como “válida y vinculante” el Acta del Parlamento sobre Gibraltar, porque convertía unas conversaciones hasta entonces bilaterales en triangulares. Douglas-Home reconoció que ese era el mandato de Utrecht pero que, como un *fact of life*, el Gobierno de Su Majestad tenía que contar con los gibraltareños, “digan lo que digan las Naciones Unidas y el Tratado de Utrecht”¹⁶⁰.

López Rodó, pese a guardar las formas, subió el tono y se lanzó a tumba abierta, imitando el “estilo Castiella”, advirtiendo que Naciones Unidas había negado “toda validez” al referéndum de 1969, por lo que, con mayor motivo, España tampoco podía darle valor: “Es un problema de ustedes y creado por ustedes” porque “si no hubieran organizado el referéndum y llevado la Ley al Parlamento, [el problema] no existiría”; el jefe de la diplomacia española transmitió a su colega británico que su país se preguntaba si la decisión del *Foreign Office* de considerar a Gibraltar una parte “indispensable” de las conversaciones era “real” o una “cortina de humo” para dilatar las conversaciones con España. Douglas-Home recordó que sí, que la posición era firme, que el Parlamento británico rechazaría por unanimidad cualquier solución que no fuera aceptable para los gibraltareños y que, por ende, obtener el acuerdo del Peñón era ineludible. López Rodó,

¹⁵⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Sir Alec Douglas-Home, secretario de Estado del Gobierno británico para Negocios Extranjeros. 11:00 a 11:30 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁶⁰ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Sir Alec Douglas-Home, secretario de Estado del Gobierno británico para Negocios Extranjeros. 11:00 a 11:30 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

visiblemente disgustado, le manifestó a Douglas-Home que todo ello confirmaba las sospechas españolas de que Gran Bretaña se ha cerrado “a sí misma la puerta para la negociación”. Douglas-Home no se quedó atrás en su respuesta: “Espero que las Naciones Unidas no digan lo mismo del Sahara”¹⁶¹.

El secretario del *Foreign Office* conminó a su interlocutor a continuar hablando en otro momento sobre este tema; incluso se mostró abierto a hacerlo antes de que concluyera la primera fase de la CSCE. Dijo que estaba dispuesto al diálogo, porque no quería que se quedase la cosa como estaba: “No basta con decir que el Gobierno británico no debía haber hecho tal o cual cosa. La realidad es que lo hizo” y reiteró que el futuro del proceso dependería de lo que España pudiera “ofrecer” al pueblo de Gibraltar. López Rodó le alegó, una vez más, que lo que Reino Unido había hecho era “muy parecido a una política de hechos consumados”; pero no se fue de la reunión sin hacerle a Douglas-Home una proposición: si la soberanía sobre Gibraltar volvía a manos de España, Madrid ofrecería a Londres que base militar fuera de utilización conjunta hispano-británica, pues sería la “máxima demostración” de la colaboración que podían alcanzar ambos países. El jefe de la diplomacia británica replicó que, en efecto, era “una de las muchas cosas” que ambos países podían hacer juntos. No dio tiempo en la conversación a tratar otros temas, por lo que López Rodó y Douglas-Home aplazaron para otro momento hablar sobre el Mercado Común¹⁶². Pese a algunos momentos de tensión –evocar Gibraltar “lo merecía”–, el ministro español de Asuntos Exteriores guardó un buen recuerdo de su colega británico, al que calificó como “escocés de pura cepa, clásico exponente del *establishment* (...) prototipo de los hombres de Estado que han servido a la política exterior británica con admirable sentido de la continuidad histórica”¹⁶³.

¹⁶¹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Sir Alec Douglas-Home, secretario de Estado del Gobierno británico para Negocios Extranjeros. 11:00 a 11:30 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁶² “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con Sir Alec Douglas-Home, secretario de Estado del Gobierno británico para Negocios Extranjeros. 11:00 a 11:30 horas. Finlandia Hall. Helsinki, 5 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁶³ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 405.

8. La Ostpolitik española: las entrevistas de López Rodó con ministros del Este y con el soviético Andrei Gromiko.

En anteriores capítulos pudimos comprobar el alcance –aunque limitado– de la tímida *Ostpolitik* del régimen franquista en los años de Castiella y, sobre todo, de Gregorio López-Bravo, al frente del Palacio de Santa Cruz. Ahora era el turno de López Rodó, quien estaba llamado a continuar esa apertura al bloque comunista como consecuencia lógica del proceso de la CSCE; y era, como él mismo confesó, su “más firme propósito” seguir desarrollando las relaciones con los países del Este no sólo en la vertiente económica sino también en los ámbitos cultural y político, “hasta llegar gradualmente a una plena normalización diplomática”¹⁶⁴. Además del constante diálogo que España había mantenido con los países del Este en las Consultas Previas de Helsinki, que constituía uno de sus principales objetivos al participar en dicho proceso¹⁶⁵, Madrid había practicado una progresiva política aperturista hacia el otrora “archienemigo comunista” y a la altura de 1973, mantenía relaciones diplomáticas con la República Democrática Alemana y la República Popular China, así como vínculos comerciales y consulares con prácticamente todos los países del bloque comunista, salvo Vietnam y Corea del Norte¹⁶⁶. Las relaciones de la España de Franco con Europa del Este demostraban, tal y como sostienen Matilde Eiroa y María Dolores Ferrero Blanco, que el régimen de Franco no estuvo “todo lo aislado que se ha venido repitiendo en casi todos los estudios más conocidos sobre la política exterior de ese período”; justo al contrario, afirman estas autoras, pues Madrid fue estableciendo esa área europea “contactos cada vez más amplios” para hacer posibles intercambios de distinto tipo, que le interesaban económicamente, y para diseñar “una imagen hacia el exterior de aceptable apertura, que a la postre pretendía ser rentable”¹⁶⁷.

No se produjo un completo establecimiento de relaciones diplomáticas entre la España de Franco y los países comunistas de Europa del Este, a excepción de la RDA, primero por los movimientos diplomáticos que jugó el PCE para evitarlo –al fin y al

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 412.

¹⁶⁵ Entrevistas con Jorge Fuentes (12 de mayo de 2009) y Javier Rupérez (29 de julio de 2010). Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI).

¹⁶⁶ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 52.

¹⁶⁷ EIROA, Matilde y FERRERO BLANCO, M^a. Dolores: “Introducción, estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, *Ayer*, 67 (2007), p. 19.

cabo, ello supondría el reconocimiento del régimen de Franco¹⁶⁸. Pero también porque, como apunta Iván Harsányi, romper los “grilletes” ideológico-políticos para entablar relaciones económico-comerciales con Madrid no era lo mismo que el establecimiento de unos vínculos político-diplomáticos normalizados –algo que podía parecer un acto “insolidario, pernicioso” para las fuerzas opositoras-; ello no fue óbice, por supuesto, para que contactos de otra índole siguieran su curso, por intereses económicos y para tomar posiciones de cara a la futura política española, en especial por el pragmatismo y cambio de actitud que la diplomacia de Europa del Este percibía en los funcionarios de departamentos ministeriales como Exteriores, Comercio y Cultura¹⁶⁹. El mejor ejemplo de ello se dio en la propia Conferencia de Helsinki, donde los diplomáticos españoles trabajarían codo con codo y sin problema alguno con los representantes de los países del Pacto de Varsovia¹⁷⁰; el nuevo titular de Exteriores, por ejemplo, había cerrado para la primera fase de la CSCE tres encuentros con otros ministros del Pacto de Varsovia: Otto Winzer (RDA), Stefan Olzowski (Polonia) y Andrei Gromiko (URSS).

El 4 de julio Laureano López Rodó mantuvo un cóctel con Otto Winzer, su homólogo germano-oriental. El régimen de Pankow –barrio de Berlín Este donde tenía sus oficinas el Gobierno de la RDA- era el único de la Europa comunista con el que la España de Franco mantenía –desde fechas recientes- relaciones diplomáticas. Con ocasión del comienzo de las Consultas de Helsinki, la República Democrática Alemana había ofrecido a Madrid la normalización de sus lazos bilaterales; las negociaciones se celebraron en Varsovia y culminaron con la firma del Acuerdo estableciendo relaciones diplomáticas a nivel de Embajada entre ambos países con fecha 11 de enero de 1973¹⁷¹.

El Palacio de Santa Cruz estimaba que la entrevista de ambos ministros resultaría conveniente para tratar temas como la negociación de un Acuerdo Comercial, cerrar los últimos flecos para el intercambio de embajadores, examinar la situación internacional y los progresos de la CSCE, y reafirmar la continuidad en la política exterior del nuevo

¹⁶⁸ Entrevista con Santiago Carrillo Solares. Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 5 de mayo de 2011.

¹⁶⁹ HARSÁNYI, Iván: “1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras”, *Ayer*, 67 (2007), p. 141.

¹⁷⁰ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

¹⁷¹ «Télégramme n° 28, de Gillet. Relations diplomatiques entre l’Espagne et la RDA. Madrid, le 12 janvier 1973». AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations avec la RDA, vol. 436.

Gobierno¹⁷². No nos han llegado excesivas referencias sobre el contenido de las conversaciones: sólo el testimonio del propio ministro español de Exteriores. López Rodó y Winzer se felicitaron por el establecimiento de relaciones Madrid-Berlín Este y acordaron agilizar los trámites para la concesión del pertinente *placet* diplomático y el nombramiento de embajadores. Pocas semanas después, el Consejo de Ministros propuso a Carlos Gámiz Prieto como nuevo embajador de España en la RDA; el embajador de la RDA, Peter Lorf, presentaría sus cartas credenciales a Franco en noviembre de 1973¹⁷³.

La segunda entrevista con un ministro de Exteriores del Pacto de Varsovia se produjo con el polaco Stefan Olszowski, el 6 de julio por la mañana. Las relaciones bilaterales entre ambos países iban a marcar la conversación. Dentro del deshielo de la *Ostpolitik* española, Madrid y Varsovia habían firmado en julio de 1969 el Acuerdo Comercial y Consultar, que provocaría un incremento importante en las relaciones económicas ininterrumpido, al menos hasta 1973. Sin embargo, las negociaciones España-RDA para entablar relaciones diplomáticas, que se desarrollaron en Varsovia sin ni siquiera informar de la existencia de las mismas al régimen polaco, para disgusto de éste –como reconocía López Rodó¹⁷⁴–, el reciente cambio en la cúpula del *Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, el flamante acuerdo por el que España reconocía la República Popular China, y la sensación de no querer ir detrás de los acontecimientos –junto a una previsible orden de Moscú– dilataron, según Emilio Beladiez, representante comercial y consular en Varsovia, un intercambio de embajadores entre España y Polonia que parecía inminente¹⁷⁵.

En la entrevista, que tuvo lugar en la Embajada polaca en Helsinki, Olszowski y López Rodó se felicitaron del “progreso notable” que habían experimentado las relaciones económicas y culturales entre ambos países. Sin embargo, reconocieron que el avance en las relaciones políticas seguía estancado. Olszowski se mostró partidario de estrechar los vínculos diplomáticos entre los países socialistas y España, y le expresó “con franqueza” que, dentro de la comunidad socialista, Polonia era uno de los países que más había defendido el rápido establecimiento de relaciones diplomáticas con Madrid. En contradicción con lo expresado por Emilio Beladiez, el ministro polaco de Ex-

¹⁷² “Nota informativa 68/73 del la Dirección General de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores). Entrevista Sr. Ministro con su colega de la RDA Otto Winzer en Helsinki. Madrid, 20 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

¹⁷³ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 415.

¹⁷⁴ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, op. cit., p. 160.

¹⁷⁵ “Carta del representante consular y comercial de España en Varsovia, Emilio Beladiez, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 19 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

teriores calificó de “muy positivo” que Madrid y Pankow hubieran normalizado sus vínculos a máximo nivel y ofreció a su colega español comenzar en otoño las conversaciones conducentes al intercambio de embajadores, para proceder al mismo antes de que finalizase 1973¹⁷⁶.

Olszowski rechazó los malentendidos y las “presiones” de España –que calificó de “inútiles”- para que este proceso se hiciera lo más rápidamente posible, porque no era una “ralentización deliberada”: Polonia tenía que consultar el proceso con el resto de aliados del Pacto de Varsovia. Pero el objetivo era que la firma de un acuerdo económico y cultural se ligara a acuerdos políticos¹⁷⁷. El embajador Aguirre de Cárcer y López Rodó negaron que hubiera “presiones” por parte de España y afirmaron que, dentro de su anhelo de establecimiento de relaciones con el Pacto de Varsovia, si habían elegido Polonia en primer lugar era por la existencia de lazos “más profundos”; pero, ahora eran ellos los que tenían “la palabra y el *timing*”. El ministro español de Exteriores declaró sentir “cierta lástima” ver a un colega de un país socialista “reconociendo implícitamente que su país no gozaba de verdadera soberanía, pues estaba, de hecho, “bajo el protectorado de la URSS”¹⁷⁸.

Mayor consenso mostraron López Rodó y Olszowski al analizar la Conferencia de Helsinki; el ministro polaco de Exteriores dejó clara cuál era su línea política prioritaria cuando calificó de “esencial” la resolución en torno a la cuestión alemana y la frontera occidental de Polonia fruto de los acuerdos con Willy Brandt; un proceso que, esperaba, fuera ratificado en Helsinki. López Rodó adelantó que la actitud de Madrid sería “franca y positiva” en este sentido. Adam Willmann, embajador de Polonia en Helsinki, y su colega español, Aguirre de Cárcer, expresaron su satisfacción por la colaboración hispano-polaca en las Consultas y Olszowski propuso extenderla a las siguientes fases¹⁷⁹. El embajador de España recordó que “se habló incluso de un eje Madrid-Varsovia du-

¹⁷⁶ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Sr. Stefan Olszowski. Embajada de Polonia, 9’05 horas. 9’45 horas. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁷⁷ Cabe señalar que, en un aparte, el embajador Willmann le dijo a Aguirre de Cárcer que hacía unas semanas le habían propuesto a Beladiez pactar unos intercambios culturales y un convenio económico, y que éste había planteado que este acuerdo no era posible sin relaciones diplomáticas; algo que molestó visiblemente en el Ministerio de Exteriores polaco. “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Sr. Stefan Olszowski. Embajada de Polonia, 9’05 horas. 9’45 horas. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁷⁸ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 415.

¹⁷⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Sr. Stefan Olszowski. Embajada de Polonia, 9’05 horas. 9’45 horas. Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

rante las consultas”¹⁸⁰; un aspecto que, de ser cierto, se daría más en el ámbito de los “pasillos privados” pues las colaboraciones habían sido más bien puntuales....

Como señalaba el diario *Pueblo* en su edición del 7 de julio, el ministro español de Exteriores “se multiplicaba a Este y Oeste”¹⁸¹. Ahora quedaba el reto más importante: pese a haber logrado establecer relaciones diplomáticas con la RDA, la entrevista con Olszowski había demostrado que la pieza clave y esencial para normalizar los vínculos con los países socialistas era la Unión Soviética y todos los caminos conducían a Moscú. En la capital finlandesa estaba prevista una reunión entre el ministro de Exteriores español y su colega soviético Andrei Gromiko. Hasta julio de 1973, Madrid ya había firmado tres acuerdos con Moscú: el intercambio de las denominadas “Cartas Boado” en febrero de 1969, que normalizaban las relaciones marítimas entre España y la URSS y establecían una delegación en Madrid de la Compañía Marítima del Mar Negro, que actuaría como “Embajada oficiosa”; el Convenio hispano-soviético del 5 de Septiembre de 1972 sobre relaciones comerciales y establecimiento de delegaciones comerciales y consulares en Moscú y Madrid; y el acuerdo en febrero de 1973 para establecer vuelos chárter entre las Islas Canarias y Moscú con el objetivo de renovar las tripulaciones pesqueras rusas operando en las Afortunadas. Sólo quedaba, pues, establecer las relaciones diplomáticas con el intercambio de embajadores¹⁸². El problema fundamental planteado con la URSS seguía siendo, para el Gobierno español, el del supuesto oro depositado en Moscú: mientras que para Madrid era condición *sine qua non* su devolución, el régimen soviético estaba dispuesto a normalizar los vínculos con Madrid siempre y cuando el Gobierno español obviase esta cuestión¹⁸³. Serguei Alexander Bogomolov, “representante oficioso” de la URSS en Madrid como delegado de la Compañía Marítima del Mar Negro, había transmitido al Palacio de Santa Cruz que “no sería acertado” que en la entrevista de López Rodó con Gromiko en Helsinki, se planteara fron-

¹⁸⁰ “Carta del director general de Política Exterior al embajador de España en Helsinki sobre el punto de vista polaco en relación con la Conferencia de Helsinki. Madrid, 7 de marzo de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 - Consultas Previas).

¹⁸¹ *Pueblo*, 7 de julio de 1973, p. 15.

¹⁸² “Nota informativa 69/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la entrevista del Sr. Ministro con su colega de la Unión Soviética, Sr. Gromyko, en Helsinki. Madrid, 20 de junio de 1973”, AMAE, R 12913.

¹⁸³ “Nota del director general de Relaciones Económicas Internacionales, José Luis Cerón, para el Señor Ministro sobre la eventualidad de una reunión en Helsinki con el Ministro soviético de Negocios Extranjeros. Madrid, 25 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

talmente el tema del oro, puesto que en tal caso el encuentro podría ser un “fracaso” y resultar incluso “perjudicial” para el futuro de las relaciones económicas¹⁸⁴.

La entrevista tuvo lugar en la Embajada soviética en Helsinki a primera hora de la mañana del 7 de julio, último día de la primera fase de la Conferencia. Se trataba del segundo encuentro, en casi cuarenta años de dictadura franquista, entre los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, tras el que habían mantenido el propio Gromiko y Gregorio López-Bravo en Naciones Unidas en 1970. Laureano López Rodó no tenía la mejor de las opiniones de su colega soviético: ambos se conocieron hacía trece años, en la ONU, cuando el famoso “episodio del zapato”¹⁸⁵. Aún así, las primeras palabras entre ambos fueron las típicas de corte protocolario: López Rodó señaló que Madrid mantendría su nueva política de tener buenas relaciones con todos los países “cualquiera que sea su ideología o sistema político” y que pretendía seguir trabajando “con intensidad” en la CSCE. Mientras, Gromiko mostró su satisfacción porque España ampliase sus relaciones con todos los países, halagando los pasos dados los últimos años por el Gobierno español tendentes a la normalización; igualmente, consideró “muy constructiva” la participación que hasta entonces había desarrollado la delegación española en el proceso de Helsinki y el apoyo prestado por Madrid al establecimiento de unos principios que rigiesen las relaciones entre los Estados para reducir la tensión internacional con hechos, no sólo con palabras¹⁸⁶.

Gromiko y López Rodó, ambos ministros de dos Gobiernos de naturaleza dictatorial, coincidieron a la hora de señalar que el principio de la no interferencia en los asuntos internos de cada país era uno de los más importantes del Decálogo plasmado en las Recomendaciones Finales. Pero la conversación, hasta entonces cordial, empezó a salirse por la tangente. Y Marx y Engels fueron los “culpables”. López Rodó pretendía, con la afirmación anteriormente formulada, aludir ante Gromiko a “las actividades de la KGB de apoyo y fomento de movimientos subversivos” así como a la expansión de las ideas comunistas, también en España¹⁸⁷. El ministro soviético mentó a los dos fundado-

¹⁸⁴ “Nota informativa 69/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la entrevista del Sr. Ministro con su colega de la Unión Soviética, Sr. Gromyko, en Helsinki. Madrid, 20 de junio de 1973”, AMAE, R 12913.

¹⁸⁵ Conocido y extravagante incidente que protagonizó en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1960 el que fuera líder de la URSS, Nikita Krushev, cuando, furioso, golpeó de forma reiterada uno de sus zapatos sobre el estrado de su delegación. *Vid.* LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, *op. cit.*, pp. 412-413.

¹⁸⁶ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Sr. Andrei Gromiko. 9,00 h. a 9,55. Embajada de la URSS en Helsinki. 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁸⁷ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, *op. cit.* p. 414.

res de la ideología sobre la que se fundamentaba la Unión Soviética para demostrar que a las ideas –por ejemplo, comunistas- no se le podían poner fronteras y que para Moscú “injerencia en asuntos internos” era que otros países intervinieran en la política interna de las naciones. López Rodó matizó que sí, que España era partidaria de la “libre circulación” de ideas, libros, films, etc. pero el ministro se refería en especial a “no tener acción, ni agentes, ni organización en otro país”, esto es, “al dominio de la acción, no de las ideas”. Al final, Gromiko aclaró que así lo entendía también la URSS, porque si no era “absurdo” negar, en el marco de la CSCE, que “los discursos contra el capitalismo y a favor del socialismo, o viceversa, no constituyen injerencia”. Por el contrario, en materia de fronteras había pleno acuerdo: España y la URSS eran favorables a la inviolabilidad, postura que no era incompatible a las pretensiones de España frente a Reino Unido por Gibraltar siguiendo las resoluciones de Naciones Unidas, que el ministro soviético veía “con comprensión”¹⁸⁸.

Posteriormente, se abrió el abanico de temas. La reunión trató cuestiones como el encuentro Breznev-Nixon de junio, que Gromiko calificó de “muy positivo” por el acuerdo sobre prevención de la guerra nuclear; López Rodó mostró su apoyo al mismo. Igualmente, trataron someramente sobre la “reunión de trabajo” de Breznev con el presidente francés, Georges Pompidou, en París. Una vez analizadas las relaciones bilaterales de la URSS con Estados Unidos y Francia, Gromiko tomó la iniciativa y mostró su esperanza en que “un día” los vínculos con España se pusieran “sobre el mismo pie” de igualdad, y fueran, “no ya buenas, sino mejores”, porque, afirmó, “tradicionalmente España y Rusia han tenido buenas relaciones, salvo en el período reciente”. López Rodó le mostró la intención de España de establecer relaciones “sobre la base del respeto recíproco” con todos los países del Este “sin excepción” y manifestó que los acuerdos comerciales ya habían sido un primer paso, dada la preeminencia que la economía jugaba en las relaciones internacionales. Igualmente, ambos se mostraron confiados en que el desarrollo activo de los asuntos europeos, ejemplificado en la CSCE, contribuiría a la normalización de las relaciones bilaterales Madrid-Moscú¹⁸⁹.

López Rodó, recordando su conversación con el polaco Olszowski y consciente de la ascendencia soviética sobre el resto de países del Pacto de Varsovia, preguntó a su

¹⁸⁸ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Sr. Andrei Gromiko. 9,00 h. a 9,55. Embajada de la URSS en Helsinki. 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁸⁹ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Sr. Andrei Gromiko. 9,00 h. a 9,55. Embajada de la URSS en Helsinki. 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

interlocutor si veía posible que Madrid entablase relaciones con el conjunto de Estados socialistas a través de un canal de vinculación similar al que tenía Finlandia. Gromiko, sorprendido por dicha petición, dijo que esta “cuestión nueva” necesitaba “reflexión” y debía tomarse en el marco de las relaciones que se establecieran entre las naciones del bloque socialista y España. Aún así, no lo rechazó –entre otras cosas, porque su viceministro de Exteriores, Igor Zemskov, dijo que la idea era “interesante”- y preguntó a López Rodó si conocía las relaciones de Finlandia con los países del Pacto de Varsovia. El ministro español de Exteriores justificó su petición en que “en todos los dominios políticos y económicos” España era un país “independiente” y puso como ejemplo sus lazos con Sudamérica y los países árabes. Porque, pese a los acuerdos defensivos con Estados Unidos, López Rodó insistió en que España no estaba en “ningún” bloque ni organización de libre comercio y buscaba “mantener relaciones con todos los grupos” – pese a que en la misma Conferencia de Helsinki se había buscado con anhelo apoyo para entrar en el Mercado Común-. El jefe de la diplomacia española también propuso multilateralizar las relaciones comerciales con el Este a través de un acuerdo con el CAME-COMECON, la organización de libre comercio de los Estados socialistas y que fuera similar al que España ya tenía con la CEE; López Rodó justificó esta petición en que los países miembros del COMECON tenían una economía planificada, lo que hacía “más fácil” prever con más exactitud lo que les interesaba de España y lo que pudieran vender a este país del sur de Europa. Gromiko volvió a mostrar una posición cauta y anunció que Moscú reflexionaría sobre la misma. Finalmente, ambos se emplazaron a continuar esta conversación en la próxima Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁹⁰.

La agencia soviética Tass difundió inmediatamente la noticia de la entrevista, informando que la misma había consistido en un “intercambio de opiniones sobre cierto número de cuestiones de interés mutuo” para ambos Gobiernos¹⁹¹. La prensa española vio con normalidad este encuentro. El teletipo emitido por Pyresa comunicaba que el mensaje central surgido de la reunión de López Rodó con Gromiko se basó en que las relaciones de Madrid con los países del Este debían atenerse al principio de “no injerencia” en los asuntos internos de los países¹⁹². Salvador López de la Torre, en *Nuevo Diario*, manifestó que esta entrevista era “la única manera” que un dirigente español tenía

¹⁹⁰ “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el ministro de Relaciones Exteriores de la URSS, Sr. Andrei Gromiko. 9,00 h. a 9,55. Embajada de la URSS en Helsinki. 7 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

¹⁹¹ *La Vanguardia*, 8 de julio de 1973, p. 5.

¹⁹² *El Alcázar*, 7 de julio de 1973, p. 12; *Informaciones*, 7 de julio de 1973, p. 1; *ABC*, 8 de julio de 1973, p. 17; *La Vanguardia*, 8 de julio de 1973, pp. 5-6.

para plantear “con claridad y sin pelos en la lengua” los principios de España en las relaciones con un representante del Este¹⁹³. La información proporcionada por la agencia EFE era la única que se refería a la propuesta del ministro español de Exteriores a su colega soviético para que el comercio entre España y los países del Este pudiera ser multilateral, en el marco del COMECON¹⁹⁴; aspecto éste que, por cierto, López Rodó omitió en sus memorias¹⁹⁵. Tampoco Gromiko hizo alusión alguna a este aspecto en su libro autobiográfico.

9. El Mediterráneo y la CSCE: conversaciones con el primer ministro de Malta, Dom Mintoff.

Acuerdos con la Comunidad Económica Europea, Concordato con la Santa Sede, Gibraltar, acuerdos con Estados Unidos, *Ostpolitik* española... Sólo faltaba uno de los “temas estrella” de España en las Consultas Previas de Helsinki: el Mediterráneo. Una región que, pese a su importancia para la seguridad y estabilidad en Europa, no había despertado, salvo excepciones, mayor inquietud en el conjunto de países que conformaban el Viejo Continente, pese a los conflictos latentes y a la existencia de las flotas de guerra de las dos superpotencias, ajenas en principio a las cuestiones mediterráneas¹⁹⁶.

Aprovechando la escasa visibilidad que la política exterior de España tenía en la escena internacional y su preocupación por la situación en la región¹⁹⁷, Madrid decidió coger la “bandera mediterránea”. Como señala José Luis Neila, el clima de distensión había permitido a España “desplegar, al menos en términos formales, una cierta imagen de país independiente” gracias a su peculiar *Ostpolitik* y a sus lazos con Iberoamérica pero, sobre todo, con los países árabes y la defensa de que el Mediterráneo estuviera presente, de una u otra forma, en la CSCE¹⁹⁸. Los años previos a la Conferencia y los meses en los que se celebraron las Consultas, la diplomacia española defendería que la

¹⁹³ *Nuevo Diario*, 8 de julio de 1973, p. 8.

¹⁹⁴ *ABC*, 8 de julio de 1973, p. 17; *Ya*, 8 de julio de 1973, p. 11; *Informaciones*, 9 de julio de 1973, p. 3.

¹⁹⁵ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., pp. 412-414.

¹⁹⁶ DI NOLFO, Ennio: “The Cold War and the transformation of the Mediterranean (1960-1975)”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. Volume II. Crises and détente*, Cambridge, University Press, 2010, pp. 244-257.

¹⁹⁷ FUENTES, Jorge: *La seguridad exterior de España: ensayo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987, pp. 289-296; HUGUET, Montserrat: “España y el Mediterráneo en los años setenta”, *Historia del Tiempo Presente*, 6 (2005), p. 109-133.

¹⁹⁸ NEILA, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011, p. 390.

seguridad en esta zona sólo podía alcanzarse mediante la creación de una “conciencia común mediterránea”, la cual debía plasmarse en una eficaz cooperación a través de una “concertación política” entre los países ribereños, que también contase con el concurso de las dos superpotencias presentes en el *Mare Nostrum*. Dado que era utópico pedir una retirada de las flotas de Estados Unidos y la URSS del Mediterráneo, y lo máximo a lo que se podía aspirar era a la “congelación” de las fuerzas foráneas a dicho mar, la “concertación mediterránea” debía fomentar la cooperación en temas como la formación profesional, la cooperación agrícola, la política común de transportes, y la cooperación en materias como la industria, el turismo y ecología.

Desde inicios de los 70, a través de distintas reuniones bilaterales, el Palacio de Santa Cruz había llevado a cabo una intensa campaña diplomática en defensa de esta concertación mediterránea. Pero, sobre todo, España había sido uno de los países que, con más insistencia, había hecho hincapié en la necesidad de incluir las cuestiones concernientes al Mediterráneo en el Orden del Día de la CSCE, compartiendo el interés manifestado por países de la ribera sur –en especial, Argelia y Túnez– de exponer en Helsinki sus puntos de vista respecto a la situación del *Mare Nostrum* y su relación con la seguridad en Europa¹⁹⁹.

Aparte de España, Francia, Italia y Yugoslavia, ¿qué otro país había insistido con vehemencia en la cuestión mediterránea? Malta, que con su primer ministro y titular de Exteriores, Dom Mintoff, a la cabeza había adoptado las posturas más maximalistas en lo que a este tema se refiere, defendiendo incluso que los países de la ribera sur tuvieran el estatus de “países participantes” en la CSCE²⁰⁰. Esta posición, alejada de la centralidad y transversalidad mostradas por España en este asunto, estaba condenada a morir. Pero Mintoff jamás se rindió y, aprovechándose de la sacrosanta regla del consenso, puso “en el mapa” a un pequeño país como el suyo y pasó a la historia de la CSCE por estar a punto de hacer naufragar las distintas reuniones del proceso de Helsinki, al adoptar posiciones que él sabía, de antemano, eran inaceptables para el resto de participantes.

Dom Mintoff se reunió con Laureano López Rodó en la primera fase de la Conferencia de Helsinki. Los antecedentes no parecían halagüeños. Apenas un par de semanas antes, el primer ministro maltés había recibido en La Valletta al embajador de España

¹⁹⁹ “Nota informativa 39 de la Dirección de Europa Occidental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la filosofía de la política española en el Mediterráneo. Madrid, 6 de abril de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

²⁰⁰ “Telegrama 161 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador de España en Roma, José Antonio Giménez-Arnau. 25 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

en Roma, José Antonio Giménez Arnau, encargado de las relaciones con este Estado isleño del Mediterráneo. Mintoff reprochó al embajador español que su país no hubiera respaldado “debidamente” la propuesta de Malta que defendía la participación en igualdad de derechos en la CSCE para los países árabes; Giménez Arnau, sorprendido, dijo que si había un país “proárabe” en Europa “ese era España”, porque, por ejemplo, Madrid aún no había reconocido a Israel, al contrario que La Valletta. El dirigente maltés dio marcha atrás y quiso aclarar que defendía ayudar a estas naciones árabes “hundidas en el pesimismo y la desesperanza”. Giménez Arnau le recordó que, con toda seguridad, y si finalmente acudiría a Helsinki, vería al nuevo ministro español de Exteriores y se mostró seguro de que en el contacto personal las cosas quedarían “aclaradas”,²⁰¹.

En efecto, Mintoff y López Rodó se reunieron en el Helsinki el 6 de julio de 1973. El primer ministro maltés comenzó hablando del Comité Informal de Cooperación en el Mediterráneo, formado por cuatro países: Malta, Libia, Túnez e Italia; del resto de países europeos ribereños, sólo Francia parecía tener interés, mientras que La Valletta no conocía la posición de España. Pero no insistió mucho más: sólo dijo que no era “un bloque contra nadie”. Enseguida pasó a cuestiones bilaterales, iniciando esta parte con un discurso anticolonialista, haciendo alusiones también contra España, cuando Malta perteneció a la Corona de Aragón y luego a la Monarquía Hispánica, hasta que en 1530 Carlos V cedió la isla a la Orden de los Caballeros del Hospital de San Juan de Jerusalén tras ser expulsados de Rodas. El Mediterráneo no ocupó más que unos pocos minutos en la intervención del primer ministro de Malta, que estaba más interesado en cuestiones bilaterales y en establecer una cooperación económica más estrecha con Madrid, que López Rodó no rechazó; aunque había coincidencia en dar la suficiente importancia al Mediterráneo en la CSE, España no estaba de acuerdo ni en el fondo ni en la forma de las propuestas maltesas²⁰². Y eso se plasmaría en los momentos finales de esta primera fase, como comprobaremos a continuación.

²⁰¹ “Telegrama 199 del embajador de España en Roma, José Antonio Giménez-Arnau, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 21 de junio de 1973”, AMAE, R 13709, expediente 13.

²⁰² “Entrevista del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, con el primer ministro de Malta, Mr. Dom Mintoff. 13,20 horas. Finlandia Hall, Helsinki, 6 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5; LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, op. cit., p. 416.

10. El comunicado final, las propuestas de los ministros y el camino a Ginebra. Malta y el Mediterráneo, de nuevo un obstáculo.

Con las entrevistas y su discurso, al menos López Rodó sí había conseguido un objetivo primordial de su estancia en Helsinki: hacer oír su voz –en nombre de España– para exponer el punto de vista de Madrid sobre los temas que preocupaban en el Palacio de Santa Cruz, lo cual, vistos los antecedentes, no era un éxito irrelevante, más teniendo en cuenta que, como apuntó Francisco Martos, enviado especial de *Arriba* y Pyresa a Helsinki, “a pocos ministros se les habrá podido presentar la oportunidad, a menos de un mes de su nombramiento, de haber tenido tantos y tan importantes contactos en sólo cinco días”²⁰³. Otra cosa es que obtuviera resultados tangibles: a ojos vista de los acontecimientos posteriores, es obvio que no los logró. Sobre el contenido de la ronda de entrevistas apenas trascendió información –de ahí lo inédito de las páginas que acabamos de escribir–, tal y como manifestó el enviado especial de *Nuevo Diario*, Salvador López de la Torre: “Los rumores (...) son la única fuente de información en todos los contactos bilaterales sostenidos por cualquiera de los ministros asistentes a la Conferencia al exterior del recinto oficial de ella (sic) (...)”²⁰⁴.

Ahora era el turno de las deliberaciones finales. Durante la primera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, los ministros de Asuntos Exteriores y sus respectivas delegaciones presentaron distintas iniciativas, tendentes en su práctica totalidad a fijar la respectiva doctrina de cada uno de ellos respecto a la segunda fase de Ginebra. No en vano, estos treinta documentos serían una “avanzadilla”, según Jorge Fuentes, de las más de cien que se presentarían en la ciudad helvética²⁰⁵. En concreto, se registraron veintiocho propuestas y dos declaraciones interpretativas. En el bloque socialista, la URSS, por ejemplo, presentó una declaración general sobre los fundamentos de la seguridad europea y los principios que guiaban las relaciones entre los Estados en el Viejo Continente²⁰⁶, la cual la prensa que cubría el evento y muchos diplomáticos presentes en el Finlandia Talo bautizaron como “los diez mandamientos de Gromiko para la paz”²⁰⁷; Checoslovaquia propuso la creación de un Comité Consultivo

²⁰³ *Arriba*, 8 de julio de 1973, p. 11.

²⁰⁴ *Nuevo Diario*, 7 de julio de 1973, p. 12.

²⁰⁵ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, p. 61.

²⁰⁶ “CSCE/I/3. Proposal submitted by the delegation of the USSR: General declaration on the foundations of European security and the principles guiding relations between States in Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe, 4 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²⁰⁷ *La Vanguardia*, 6 de julio de 1973, p. 6.

sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa²⁰⁸, a modo similar del propuesto por España en su Orden del Día y que no había conseguido prosperar en las Consultas; la República Democrática Alemana y Hungría plantearon una declaración conjunta sobre el desarrollo de la cooperación en ámbitos como la economía, el comercio, la ciencia, la tecnología y el medio ambiente²⁰⁹, mientras que Bulgaria y Polonia hicieron lo propio pero con las materias propias del “cesto III”²¹⁰. En total, los países del Este firmaron sólo cuatro iniciativas, una por “cesto” más el punto IV del Orden del Día.

Por el contrario, la mejor coordinación entre los occidentales permitió que hubiera un auténtico “festival” de textos de este grupo -en especial por parte de Francia- sobre la III Comisión²¹¹. La República Federal de Alemania esbozó un proyecto de cooperación industrial²¹² y Dinamarca registró un documento explicativo sobre las medidas tendientes a facilitar los encuentros familiares²¹³. Por su parte, Italia y Reino Unido fueron las delegaciones más activas, al presentar cinco propuestas cada una²¹⁴. Turquía fue la úni-

²⁰⁸ “CSCE/I/5. Proposal submitted by the delegation of Czechoslovak Socialist Republic: Resolution concerning the advisory committee on security and co-operation in Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe, 4 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²⁰⁹ “CSCE/I/7. Proposal submitted by the delegation of the German Democratic Republic and the Hungarian People’s Republic: Joint declaration on the development of co-operation in the fields of economics, of trade, of science and technology and of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹⁰ “CSCE/I/8. Proposal submitted by the delegations of Bulgaria and Poland: Basic guidelines for the development of cultural co-operation, contacts and exchanges of information. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹¹ “CSCE/I/19. Text submitted by the delegation of Canada. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/21. Proposal submitted by the delegation of San Marino on the item concerning the humanitarian sector. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/23. Proposal submitted by the French delegation: Cultural co-operation and exchanges. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/25. Proposal submitted by the French delegation: Cultural co-operation in the arts. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/26. Proposal submitted by the French delegation: Cultural co-operation in the field of science. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹² “CSCE/I/4/Corr.1. Proposal submitted by the delegation of the Federal Republic of Germany. Conference on Security and Co-operation in Europe, 6 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹³ “CSCE/I/6. Proposal submitted by the Danish delegation: Explanatory paper on measures to facilitate family contacts. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹⁴ “CSCE/I/9. Proposal submitted by the Italian delegation: Human contacts - marriage between nationals of different States. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/10. Proposal submitted by the Italian delegation: Dissemination of information. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/11. Proposal submitted by the Italian delegation: Promotion of tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/12. Proposal submitted by the Italian delegation: Co-operation in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/13. Proposal submitted by the Italian delegation: Exchange of experiences concerning educational methods and on teaching materials. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/14. Proposal submitted by the United Kingdom delegation: Linked television discussion programmes on foreign affairs. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/15. Proposal submitted by the United Kingdom delegation: New international magazine. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/16. Proposal submitted by the United Kingdom delegation: Provision of economic and commer-

ca que presentó dos declaraciones interpretativas en forma de nota verbal, sobre la no intervención en asuntos internos²¹⁵ y los aspectos militares de la seguridad²¹⁶. Esta inigualable coordinación y proliferación de textos despertó notables recelo en las delegaciones del Este; éstas creían, como afirma Jorge Fuentes, que lo que quería Occidente con esta “inflación” de documentos era “imponer sus concepciones tanto en la forma como en alcance de las decisiones”, sobrepasando el Mandato de Helsinki²¹⁷.

Pero de nuevo el Mediterráneo volvió a ser el “tema estrella” y España uno de sus más destacados intérpretes. El 27 de junio, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Argelia había presentado en la Embajada finlandesa en Argel una nota verbal, pidiendo la participación de su país –bajo la forma que se considerase adecuada- para realizar sus contribuciones a los trabajos de la Conferencia, por la implicación que la seguridad y cooperación en Europa tenían para al Mediterráneo²¹⁸; Túnez, pese a que en las Consultas había mostrado la misma disposición a realizar sus contribuciones al proceso de Helsinki, no presentó una propuesta formal de participación en esta primera fase²¹⁹. España y Malta fueron los grandes protagonistas y pugnaron por el liderazgo en el “lobby mediterráneo”: sólo dos de las treinta iniciativas registradas contemplaban posibles medidas y acuerdos para ser puestos en práctica en el curso de la primera fase de Helsinki²²⁰ –el resto sólo eran para ser tenidos en cuenta en Ginebra- y ambas correspondían a las delegaciones española y maltesa. Dom Mintoff, primer ministro y titular de Exteriores de Malta, registró el primer día de la Conferencia, el 3 de julio, una proposición en la que planteaba invitar a los ministros de Argelia y Túnez a que comparecieran en la primera fase de la CSCE y expusieran sus puntos de vista de los Estados de Argelia y Túnez sobre los problemas relativos a la seguridad y la cooperación en Europa²²¹.

cial information. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/17. Proposal submitted by the United Kingdom delegation: Improvement of business contacts and facilities. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, “CSCE/I/18. Proposal by the United Kingdom delegation: Agenda item I - Questions relating to security in Europe - confidence building measures. Conference on Security and Co-operation in Europe, 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹⁵ “CSCE/I/29. Interpretative note on the scope of the principle of “non-intervention in internal affairs” submitted by the delegation of Turkey. Conference on Security and Co-operation in Europe, 7 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹⁶ “CSCE/I/30. Explanatory note by the Turkish delegation on military aspects of security. Conference on Security and Co-operation in Europe, 7 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²¹⁷ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 37.

²¹⁸ « Note verbale du Ministère des Affaires Étrangères de la République Algérienne Démocratique Populaire à l’Ambassade de Finlande à Alger. 27 juin 1973 », The National Archives (United Kingdom) (en adelante TNA), FCO 41-1316.

²¹⁹ *El Alcázar*, 4 de julio de 1973, p. 4.

²²⁰ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, p. 138.

²²¹ “CSCE/I/1. Proposal submitted by the Minister of Commonwealth and Foreign Affairs of Malta. Conference on Security and Co-operation in Europe, 3 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

La reacción a este documento de Mintoff, que pretendía invitar a Argelia y Túnez a la Conferencia, no se hizo esperar. El Palacio de Santa Cruz afirmó que Argelia y Túnez, temerosas de que el previsible rechazo del resto de países a esta iniciativa maltesa acabase impidiendo su posible contribución en la reunión de Helsinki, habrían pedido al Gobierno español, literalmente “no dejarles solos de la mano de Malta”²²². Madrid vio la oportunidad de contrarrestar a La Valletta y de recuperar el protagonismo en el “lobby mediterráneo” de la CSCE, ante los pocos visos de prosperar de la propuesta maltesa. López Rodó, conocedor de los movimientos de Mintoff, presentó una “contra-propuesta” más moderada para evitar que éste, aunque fuera involuntariamente, hiciera “descarrilar” la cuestión mediterránea en la CSCE:

“La Conferencia expresa su interés en que durante su segunda fase, sus órganos de trabajo tomen conocimiento, tanto a través de documentos como por vía oral, de las opiniones de los Estados aludidos en los párrafos (56) y (57) de las Recomendaciones finales de las Consultas de Helsinki.

En el caso de que Argelia y Túnez expresen su deseo de hacer una exposición oral en esta primera fase ministerial, la Conferencia está dispuesta a escuchar las intervenciones que, sobre los temas del orden del día, quisieran realizar los Ministros de Asuntos Exteriores de tales países que, a su debido tiempo, expresaron documentalmente su interés por esta Conferencia”²²³.

Aunque todos los medios se hicieron eco de esta intervención del Gobierno español, sólo *Nuevo Diario* le dedicó el titular más destacado de su portada²²⁴. Sendas propuestas de España y Malta –en especial la de Dom Mintoff- fueron recibidas con cautela por las diferencias que representaban y las consecuencias que podían acarrear²²⁵. Así, se creó un “grupo de trabajo” que, a propuesta de Bulgaria, sería el encargado de discutir a lo largo de los cuatro días la posible intervención de los ministros de Asuntos Exteriores de Argelia y Túnez²²⁶; dicho comité específico fue en vano pues no hubo acuerdo²²⁷. La

²²² “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²²³ “CSCE/I/2. Proposal submitted by the Minister of Foreign Affairs of Spain. Conference on Security and Co-operation in Europe, 3 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²²⁴ *Nuevo Diario*, 4 de julio de 1973, p. 1.

²²⁵ *Le Monde*, 5 de julio de 1973, p. 2.

²²⁶ “CSCE/I/CM/PV.1. Verbatim record of the first closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Tuesday, 3 July 1973, at 3.10 p.m.”, CSCE/OSCE Archive, E/10.

propuesta presentada por España sólo recibió el respaldo explícito de Francia –y parece ser, de Italia, si bien no en sesión pública²²⁸–, pero las delegaciones francesa y canadiense plantearon soluciones de compromiso que tampoco prosperaron por la oposición maltesa²²⁹.

La URSS mostró su total oposición a la presencia de Argelia y Túnez²³⁰: Moscú temía que ambos planteasen en la CSCE la retirada de las tropas extranjeras en el Mediterráneo²³¹. Canadá, Dinamarca y Países Bajos también estaban en contra de las propuestas de España y Malta; pero en vez de un rechazo de plano como la URSS, jugaron a la disuasión e invitaron a Israel a participar en la CSCE²³². ¿Por qué? Sencillamente, porque sabían que la petición del embajador israelí en Helsinki el 5 de julio²³³, como reacción a la hipotética presencia de argelinos y tunecinos²³⁴, contaría con el rechazo de los países del Este y de los eventuales invitados de la ribera sur mediterránea. Pero para la diplomacia española, canadienses, daneses y holandeses habían actuado con muy poca astucia: con esa maniobra, imposibilitaron que la única responsabilidad de la no comparecencia de argelinos y tunecinos recayese exclusivamente sobre la URSS; de esa forma, quedaron a ojos vista de Argel y Túnez como los co-responsables, junto a Moscú, de su incomparecencia en la primera fase de la CSCE²³⁵. Malta compartía plenamente el punto de vista español²³⁶. También llegaron voces críticas desde el Magreb

²²⁷ “CSCE/I/CM/PV.4. Verbatim record of the fourth closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Friday, 6 July 1973, at 10.15 a.m.”, CSCE/OSCE Archive, E/10.

²²⁸ *La Vanguardia*, 5 de julio de 1973, p. 4; “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²²⁹ “CSCE/I/CM/PV.5. Verbatim record of the fifth closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Friday, 6 July 1973, at 4.15 p.m.”, CSCE/OSCE Archive, E/11.

²³⁰ “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage: Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²³¹ « Note de la Direction des Affaires Politiques (Ministère des Affaires Étrangères) sur le démarche de l’Ambassadeur d’Israël. Paris, le 29 juin 1973 », Archive du Ministère des Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

²³² RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 139.

²³³ “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage: Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²³⁴ « Note de la Direction des Affaires Politiques (Ministère des Affaires Étrangères) sur le démarche de l’Ambassadeur d’Israël. Paris, le 29 juin 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926 ; “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage : Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²³⁵ “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²³⁶ « Télégramme no. 173-174 de Laurens-Castelet sur les déclarations de M. Mintoff sur la Conférence d’Helsinki. La Valette, le 10 juillet 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

respecto a lo que ocurría a orillas del Báltico: la no participación de Argelia y Túnez en la Conferencia de Helsinki ocupó las portadas de los medios más importantes de la prensa de dichos países, como *L'Action* -órgano del Partido Socialista Desturiano de Túnez- y *El Moudhajib*, del FLN argelino²³⁷.

A primera hora de la tarde del día 6 tuvieron lugar las intervenciones de los ministros participantes con el discurso pronunciando por el ministro finlandés Ahti Karjalainen mientras ocupaba la presidencia rotatoria de la sesión Laureano López Rodó; el representante del país anfitrión insistió en la “igualdad soberana” de los Estados, que interpretó como el derecho de todo país “a ser él mismo”²³⁸. El 7 de julio concluyeron las reuniones, con la aprobación del comunicado final y con notables ausencias ministeriales, entre ellas las del jefe de la diplomacia española, que ya había abandonado Helsinki la mañana de ese mismo día.

La ausencia de acuerdo en la cuestión mediterránea estuvo incluso a punto de impedir la aprobación de un comunicado final de la primera fase. Sin embargo, Nuño Aguirre de Cárcer, en sustitución de López Rodó, insistió en la importancia de que esta primera reunión a nivel ministerial concluyese con una declaración final por ser “conveniente y preferible, tanto del punto de vista político como psicológico”. El hombre que había encabezado la delegación española en las Consultas lanzó una “oferta irrechazable”, parece ser que a petición de Hungría y Canadá²³⁹, que consistiría simplemente en plasmar en unas pocas líneas que los ministros de Asuntos Exteriores habían examinado la manera en la que la Conferencia tomaría conocimiento de las aportaciones de los “países no participantes” respecto a distintos temas del Orden del Día. Pese a algunas adhesiones como la de Reino Unido, la propuesta de Aguirre de Cárcer no triunfó inicialmente tras un enconado enfrentamiento dialéctico con su colega maltés, Evarist Saliba; incluso todavía tuvo tiempo el embajador español de tener una polémica pública con el ministro de Asuntos Exteriores de la RFA, Walter Scheel, por estar ocupando él el lugar de López Rodó²⁴⁰. Por el contrario, el soviético Andrei Gromiko compartió el

²³⁷ *La Vanguardia*, 6 de julio de 1973, p. 20.

²³⁸ *Le Monde*, 8-9 de julio de 1973, p. 2.

²³⁹ AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: “El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), p. 18.

²⁴⁰ “CSCE/I/CM/PV.6. Verbatim record of the sixth closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Saturday, 7 July 1973, at 10.00 a.m.”, CSCE/OSCE Archive, E/11; AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: “El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), p. 30.

En concreto, la respuesta dada por el embajador de España a Scheel fue: “Aunque la Conferencia sea a nivel ministerial, ya durante las Consultas Preparatorias quedó claro que los ministros de Asuntos Exteriores podrían verse forzados a ausentarse, y entonces serían legalmente representados por las personas

punto de vista del embajador español respecto a la importancia de publicar al menos un comunicado de la primera fase, y advirtió a la delegación de Malta de que si persistía en su rechazo a un acuerdo final, propondría cambiar las reglas de procedimiento para que el veto de un país no impidiese la aprobación de un documento aprovechándose de la regla del consenso; ante dichas amenazas, y fieles a su estilo, los malteses acabaron cediendo²⁴¹.

Finalmente, la propuesta mediadora del embajador de España sobre el tema mediterráneo acabó saliendo adelante y se convirtió en el primer párrafo del punto séptimo del parco comunicado final de la primera fase. Por tanto, sí hubo acuerdo para hacer referencia a la cuestión mediterránea en el comunicado final de la primera fase de la Conferencia de Helsinki. En la misma las delegaciones presentes se limitaban única y exclusivamente a informar que habían examinado “con profundidad” la forma en que la Conferencia recogería las opiniones expresadas por los Estados no participantes sobre los diferentes puntos del orden del día gracias a sendas propuestas de España y Malta, y reconocían que no se había logrado “ningún acuerdo por consenso”²⁴². Aunque se alcanzó un compromiso para que los países de la ribera sur del Mediterráneo hicieran sus aportaciones a la CSCE respecto a los temas del Orden del Día, no hubo acuerdo a la hora de fijar el estatus de dicha participación y, por tanto, se aplazó dicha decisión a la segunda fase, en Ginebra²⁴³.

Fue éste el punto de mayor disenso en esta primera fase de la reunión de la CSCE; pero, al mismo tiempo se cambiaron las tornas, pues como subraya Rupérez: “la primera fase fue en muchos sentidos, y para disgusto de los que hubieran querido una Conferencia centroeuropea, un festival mediterráneo”²⁴⁴. Resuelta esta cuestión en esta primera etapa, Madrid y La Valletta entrarían a competir de nuevo, de cara a la segunda fase: la diplomacia española aseguró que intentaría hacer ver a Argelia y Túnez que Madrid

que al efecto fueran designadas. Este es el caso por lo que respecta a la delegación española, que está representada por el embajador en Helsinki”; paradójicamente, nadie había criticado la ausencia de Dom Mintoff, que había abandonado apresuradamente la CSCE el día 6.

²⁴¹ “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage: Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²⁴² “CSCE/I/Communiqué. Communiqué of the first stage of the Conference on Security and Cooperation in Europe. 7 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6-11: Add.4.

²⁴³ “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage: Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²⁴⁴ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 144.

había apoyado sus deseos ante la Conferencia de Helsinki²⁴⁵, mientras que el primer ministro de Malta anunció, a su regreso, que plantearía la participación de Argelia y Túnez en la segunda fase “con más fuerza”²⁴⁶. Asimismo, el embajador británico en Helsinki, Anthony Elliott, concluyó que Malta había desempeñado una “exitosa guerra de guerrillas” que podía traer “consecuencias”, en buena medida por la falta de acuerdo en el bloque occidental, dado que Francia e Italia habían respaldado, como Estados ribereños, los puntos de vista de Madrid y La Valletta respecto al Mediterráneo²⁴⁷.

El comunicado final de esta primera reunión de la Conferencia de Helsinki no se quedó sólo en la cuestión mediterránea, aunque al final hubiera sido éste su componente más problemático. El texto, anodino en su naturaleza y de nulo calado político, se limitó a dar fe de lo acordado: el Este había intentado que en el comunicado se incluyeran todas las propuestas presentadas, pero occidentales y neutrales, que registraron todavía más iniciativas, neutralizaron esta maniobra²⁴⁸. Tras el trabajo del grupo redaccional, integrado por los propios ministros y algunos embajadores, dicho documento, además de informar de los discursos inaugurales, de hacer mención a la exposición de las posiciones sobre la seguridad y cooperación en Europa por parte de los ministros de Asuntos Exteriores, y de hacerse eco de las propuestas presentadas sobre diferentes temas que figuraban en el orden del día, hizo públicos los siguientes acuerdos. Primero, los ministros aprobaron sin discusión las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, que comprendían el orden del día y las instrucciones metodológicas a seguir. Segundo, se había adoptado que el Comité de Coordinación, que albergaba a representantes de todos los Estados participantes, se reuniría en primera sesión en Ginebra el 29 de agosto de 1973, con el fin de preparar la organización de la segunda fase. Tercero, los ministros también expresaron la determinación de sus respectivos Gobiernos de contribuir al éxito de los trabajos posteriores de la Conferencia y mostraron su “profunda gratitud” al Gobierno finlandés por la forma en que había acogido la CSCE y por la importante contribución que había aportado tanto a las Consultas Previas como a la prime-

²⁴⁵ “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

²⁴⁶ «Télégramme no. 177-179 de Laurens-Castelet sur le débat parlementaire sur la position maltaise à Helsinki. La Valette, le 13 juillet 1973 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2926.

²⁴⁷ “Telegram no. 742 from the British Ambassador in Helsinki, Anthony Elliott, on CSCE first stage: Mediterranean aspect. 8th July 1973”, TNA, FCO 41-1316.

²⁴⁸ “Nota informativa 74/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre la 1ª fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, 3-7 de julio de 1973. Madrid, 9 de julio de 1973”, AMAE, R 25687, expediente 5.

ra fase²⁴⁹. Igualmente, se acordó en sesión privada que, tras concluir los preparativos, la segunda fase de la CSCE comenzaría sus reuniones en Ginebra el 18 de septiembre de 1973, para el estudio de los asuntos que figuraban en el Orden del Día de las Consultas y de las propuestas presentadas durante y después de la primera fase²⁵⁰. López Rodó, que adelantó su regreso a España, prefirió no hacer declaraciones al aterrizar en el Aeropuerto de Madrid-Barajas el día 7 por la tarde²⁵¹.

En definitiva, concluía una primera fase de la Conferencia de Helsinki, en la que cabía destacar tres circunstancias principales: los ministros de Asuntos Exteriores de los treinta y cinco países participantes ratificaron el texto de las Recomendaciones Finales de las Consultas Previas, tejieron una amplia red de contactos bilaterales aprovechando la multilateralidad de la CSCE y en sus discursos enfatizaron sus posiciones, dando a demostrar que, pese al consenso de mínimos alcanzado en las negociaciones previas de Helsinki, la segunda fase de Ginebra se preveía ardua y compleja.

En lo que respecta a España, el ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, que apenas llevaba unas semanas en el cargo, había expuesto en su parlamento ante el resto de homólogos de la CSCE los principios planteados por España, basados en la defensa de la inclusión del Mediterráneo como parte indisoluble de la seguridad en Europa; y relacionando esta cuestión con el litigio hispano-británico sobre Gibraltar, vieja reivindicación de la política exterior española, y cuya devolución el jefe de la diplomacia española afirmó que “reforzaría” la seguridad en el Mediterráneo –aunque sin argumentar el por qué-. Ya era todo un éxito que al ministro español de Asuntos Exteriores se le oyera en la conferencia internacional y multilateral más importante en décadas. Pero el objetivo de López Rodó, era principalmente, hacer hincapié en las entrevistas. En sus once conversaciones bilaterales con sus respectivos colegas de la CSCE –la mitad de las que tenía previstas-, López Rodó repasó todos los problemas posibles que estaban pendientes en la agenda de la política española: Gibraltar, problemas en las relaciones con la CEE, renegociación del Concordato y de los acuerdos con Estados Unidos, normalización de las relaciones con el Este y hasta los problemas en cooperación

²⁴⁹ “CSCE/I/Communiqué. Communiqué of the first stage of the Conference on Security and Cooperation in Europe. 7 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6-11: Add.4.

²⁵⁰ “CSCE/I/CM/PV.5. Verbatim record of the fifth closed meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Friday, 6 July 1973, at 4.15 p.m.”, CSCE/OSCE Archive, E/11.

²⁵¹ *ABC*, 8 de julio de 1973, p. 17.

antiterrorista con Francia. Objetiva y empíricamente, la misión de López Rodó no cumplió las altas expectativas que se había marcado.

Si bien el flamante ministro de Asuntos Exteriores logró ser escuchado y que el resto de países participantes –entre ellos, representantes de las potencias más destacadas de la política internacional- conocieran la posición del Gobierno español sobre las materias que más directamente le afectaban -lo cual ya era un punto de inflexión respecto a los antecedentes existentes-, los cambios fueron prácticamente inexistentes y los problemas seguirían encima de la mesa, como se comprobaría dos años más tarde, con la presencia de Arias Navarro también la capital finlandesa: el representante vaticano, monseñor Casaroli, no cedió en la cuestión del Concordato y las relaciones con la Santa Sede se enquistarían aún más; Douglas-Home le dijo “no” a negociar la soberanía sobre Gibraltar; Rogers le dejó manifiestamente claras las reservas de Washington a elevar el convenio defensivo de 1970 al nivel jurídico de tratado; ninguno de los países comunitarios respaldó clara y explícitamente la posición de España respecto al reciente Mandato de Luxemburgo; los polacos no se atrevieron a dar el paso a establecer relaciones diplomáticas con Madrid sin la aprobación de Moscú y en la reunión con Gromiko los buenos deseos no pasaron de las palabras; y así un largo etcétera. Lo único a lo que, de nuevo se agarró un ministro veterano en la alta política pero debutante en el ámbito de la diplomacia, fue a la ya clásica causa mediterránea; y además de presentar una propuesta de calado para invitar a Argelia y Túnez, gracias a los esfuerzos del aguerrido embajador Aguirre de Cárcer se forzó que, al menos, constase “en acta”, en forma de comunicado, que dichos países serían escuchados en la siguiente fase de la CSCE.

En el cargo más alto que llegaría a ocupar en el régimen franquista, López Rodó a duras penas pudo ejecutar el programa que sobre la acción exterior se había fijado el nuevo Gabinete, en especial por la breve duración, de apenas medio año, del Gobierno de Carrero. Además, como destaca Armero, el flamante ministro de Asuntos Exteriores prácticamente no cruzó palabra con el jefe del Estado sobre esta materia y no sólo es que no recibiera instrucciones del “Caudillo”, sino que, como subraya este autor, “tampoco parece que las recibiera el almirante Carrero” porque el dictador “no existió como jefe del Estado a partir del momento en que Carrero fue nombrado presidente del Gobierno”²⁵². López Rodó fue, por cuestiones de tiempo, uno de los ministros de Exteriores de Franco que menos huella dejó a su paso por el Palacio de Santa Cruz; y precisa-

²⁵² ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, p. 222.

mente, junto al deshielo con el Vaticano, uno de los escasos actos en los que sobresaldría la acción exterior del país en esos escasos seis meses sería su mediática presencia en la primera fase de la Conferencia de Helsinki. Y a él le tocó lidiar con el inicio de una época en materia exterior, en el tardofranquismo que, según Gil Pecharromán, ponía de manifiesto lo limitado de los avances obtenidos por la diplomacia española desde los años cincuenta, y mostraba hasta qué punto ciertos asuntos de largo recorrido “se habían gestionado mal, o todo lo bien que permitía el pecado original del franquismo: su naturaleza autoritaria”²⁵³. Un aspecto que se demostraría en toda su crueldad los últimos meses de la dictadura, cuando el régimen, tras la visita de Arias a Helsinki, pasó “de la gloria al infierno”, con el irrevocable aislamiento final y la irresolución o, incluso, el estallido de muchos de estos problemas.

Naturalmente, no es labor del historiador hacer una historia contrafactual y es difícil analizar si Gregorio López-Bravo, el anterior ministro de Asuntos Exteriores, hubiera podido hacer mejor papel teniendo en cuenta la relativa respetabilidad que se había ganado en la comunidad internacional y el gran interés que había puesto en la Conferencia de Helsinki. Inexperiencia, debut ministerial prácticamente en una alta cumbre internacional, complejos históricos derivados del ostracismo del régimen franquista... Muchas pueden ser las causas para explicar la escasa capacidad de maniobra del flamante jefe de la diplomacia española y la “puerta cerrada” que, respecto a los temas que interesaban a Madrid, mostraron casi todos los interlocutores a López Rodó; el cual, además, no podía esperar que su estancia en el Palacio de Santa Cruz fuera de apenas seis meses. En cualquier caso, lo que no pudo arreglar el ministro, una vez más, y tal y como habían ocurrido en las Consultas de Helsinki, lo intentarían reparar los diplomáticos españoles en la segunda fase de la CSCE, en Ginebra.

²⁵³ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 357-358.

CAPÍTULO V

GINEBRA: SEGUNDA FASE (AGOSTO DE 1973-JULIO DE 1975)

“Sinceramente, yo creo que el Gobierno español no se enteró de lo que estaba ocurriendo y eso sí lo he vivido (...) Lo que pasa es que nosotros nos inventamos el interés en esa cosa (...) No teníamos a nadie, estábamos solos (...) Pero ahí [en la Conferencia] aprendimos muchísimo, nos introdujimos en el cogollo más importante de la vida multilateral internacional. Fue una lección verdaderamente impresionante...”¹

“El régimen franquista vio en la Conferencia de Helsinki una oportunidad de oro por su aislamiento en la comunidad internacional, aunque a Madrid se le había aceptado por pragmatismo. Pero la participación española en la CSCE fue muy destacada, muy por encima de lo que el resto de delegaciones podían esperar, a pesar de los problemas internos y la falta de personal que teníamos”.²

Tras concluir la primera fase de la Conferencia de Helsinki, y en virtud del texto acordado en las Consultas Previas, la ciudad de Ginebra se prestaba a acoger de forma inminente la siguiente fase de esta primera CSCE, a nivel de expertos, diplomáticos y militares principalmente³. La misma tenía un mandato claro por parte de las Recomendaciones Finales: comprendería los trabajos de las Comisiones y Subcomisiones especializadas en los “cestos I, II y III” del Orden del Día, y haría su labor sobre la base de las propuestas formuladas por los ministros de Asuntos Exteriores o por las delegaciones de los Estados participantes. Estas Comisiones y Subcomisiones redactarían el documento final de la CSCE, en forma de proyectos de declaraciones, recomendaciones, resoluciones o cualquier otro tipo de documento final; los Estados participantes estarían representados en la capital europea de la diplomacia multilateral por los delegados y expertos que hubieran designado para este fin⁴.

¹ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

² Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

³ “Párrafo 63. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

⁴ “Párrafo 8. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

Por su parte, un Comité de Coordinación, compuesto por los representantes designados por los ministros de Asuntos Exteriores, se reuniría periódicamente durante la segunda fase de la Conferencia; su tarea principal sería la de coordinar las actividades de las Comisiones y recoger el resultado de sus trabajos con miras a la fase final de la Conferencia; el Comité de Coordinación se encargaría también de cumplir las instrucciones del punto IV del Orden del Día, esto es, analizar la continuidad e institucionalización del proceso de la CSCE; igualmente, haría a los Gobiernos cuantas recomendaciones estimase convenientes acerca del desarrollo de la Conferencia, en particular sobre la organización de su tercera fase.⁵ Finalmente, y teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por el Comité de Coordinación, de haber acuerdo en Ginebra, la Conferencia tendría que reunirse en una tercera fase en Helsinki, para aprobar “en sesión solemne” los acuerdos finales de la CSCE; el nivel de representación de esta última sería objeto de decisión de los Estados participantes durante los trabajos de la Conferencia, antes de que concluya las reuniones en la ciudad suiza⁶.

A lo largo de este capítulo describiremos y analizaremos el desarrollo de las negociaciones que tuvieron lugar en la capital europea de la diplomacia multilateral y prestaremos especial atención al papel que, de nuevo, jugó la delegación española, liderada en sus primeros momentos por Nuño Aguirre de Cárcer, hasta entonces embajador en Helsinki; y posteriormente, por el representante permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Miguel Solano, que también conocía de cerca los entresijos del proceso de Helsinki desde su anterior cargo como director general de Europa en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁵ “Párrafo 9. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

⁶ “Párrafos 10-11. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

1. Comienza la segunda fase de la CSCE en Ginebra: España desbloquea la cuestión mediterránea en el Comité de Coordinación. Los problemas estructurales de la delegación española (agosto-septiembre de 1973).

La segunda fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa iba a tener lugar en Ginebra, y aunque la duración no estaba definida –se calculaba que en torno a ocho y doce meses⁷, tiempo que finalmente se alargaría-, se necesitaban ingentes medios humanos. En especial, porque el objetivo primordial de esta etapa en el proceso de Helsinki era la de analizar y redactar un documento final basado en los acuerdos sobre los tres grandes grupos de temas, que constituían el Orden del Día marcado por las Recomendaciones Finales: aspectos políticos y militares de la seguridad (“cesto I”); cooperación económica, científica, técnica e industrial, turismo, emigración y medio ambiente (“cesto II”); contactos humanos y cooperación cultural, educativa y de información (“cesto III”). El estudio de cada uno de estos grupos de temas sería encomendado a una Comisión, que a su vez dividía sus trabajos en Subcomisiones, las cuales trabajarían de forma permanente y cuyo número definitivo estaba pendiente de ser fijado, aunque se preveía que fuera de entre ocho y doce subcomités. La organización de todas estas reuniones estaría asegurada por la Comisión de Coordinación, que celebraría encuentros esporádicos para analizar la marcha de las sesiones y trataría, en su seno, el denominado “punto IV” del Orden del Día, esto es, la coordinación y continuidad de la CSCE.

Ante la avalancha de trabajo que se venía encima, era necesaria una respuesta eficaz por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esto ya no eran ni las Consultas de Helsinki –que se habían podido “sortear” utilizando el personal de la Embajada de España en Finlandia- ni la primera fase, que se había basado en los discursos y las reuniones del ministro López Rodó, y que, por ende, no habían exigido un gran despliegue diplomático. Sin embargo, ahora comenzaba el trabajo más arduo, mucho más de lo que se había podido imaginar al terminar la reunión multilateral preparatoria de la CSCE.

Fueran los resultados específicos de la Conferencia los que fueran, el proceso de Helsinki representaba una ocasión única para exponer y defender los intereses naciona-

⁷ “Nota informativa 61/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre los preparativos de la 2ª fase de la Conferencia CSCE, en Ginebra. Madrid, 16 de junio de 1973”, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

les de España, lo que hacía perentoria una la participación a nivel conveniente y con medios adecuados. La CSCE era un proceso multilateral de primera importancia para la acción exterior de España: no sólo era el único foro político europeo en el que participaba y en el que podía exponer su concepto de Europa y contribuir a su configuración futura; sino que también era un lugar inmejorable en el que explicar sus preocupaciones nacionales más destacadas como Gibraltar, la política mediterránea y los problemas de su emigración en el Viejo Continente⁸. Igualmente, la Conferencia de Seguridad podía servir para conseguir efectos “colaterales” como: promover un punto de inflexión en las relaciones hasta entonces “poco cordiales” con los países nórdicos; reforzar la amistad hispano-árabe y los lazos con Hispanoamérica; y fortalecer los vínculos bilaterales con los países participantes presentes en la CSCE⁹.

Tras un largo proceso de deliberación entre altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores, se decidió encuadrar la delegación de España en la segunda fase de la CSCE en Ginebra en el seno de la Representación Permanente que dicho país tenía ante los organismos internacionales radicados en la ciudad helvética. Al mismo tiempo, Madrid prefirió no arriesgar y, por orden del ministro López Rodó, se dispuso el traslado a Ginebra del hasta entonces embajador en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, y de su “número dos”, Javier Rupérez, para que lideraran la delegación sobre el terreno, en virtud del conocimiento que ambos tenían sobre la CSCE; igualmente, se propuso incorporar a la futura delegación española funcionarios de de distintos Ministerios que fueran expertos en los temas concernientes a las distintas Comisiones y Subcomisiones de Ginebra¹⁰. El Gobierno español confirmó por nota verbal a Suiza su participación en la

⁸ “Nota 76/73 para la Dirección General del Servicio Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). Madrid, 11 de julio de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

⁹ “Nota informativa 85/73 para la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre las perspectivas de la segunda fase de la CSCE. Madrid, 4 de agosto de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

¹⁰ “Nota informativa 61/73 de la Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores) sobre los preparativos de la 2ª fase de la Conferencia CSCE, en Ginebra. Madrid, 16 de junio de 1973”, “Nota de la Dirección General de la Política Exterior sobre el establecimiento de una delegación para la segunda fase de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Madrid, 12 de julio de 1973”, “Nota de la Dirección General de la Política Exterior sobre el establecimiento de una delegación para la segunda fase de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Madrid, 12 de julio de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”; “Carta del embajador de España en Helsinki, Nuño Aguirre de Cárcer, al subsecretario de Asuntos Exteriores, Gabriel Fernández de Valderrama. 13 de julio de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Primera fase de las Consultas (1973)”.

primera reunión del Comité de Coordinación de la segunda fase, el 29 de agosto de 1973¹¹.

La sesión de apertura del Comité de Coordinación de la CSCE, conducente a preparar la organización y el orden del día de las futuras negociaciones de la segunda fase¹², tuvo lugar el 29 de julio en el Centro Internacional de Conferencias de Ginebra. Tras las palabras de inauguración del ministro suizo de Asuntos Exteriores, Pierre Graber -que hizo especial hincapié en el “deseo” de la Confederación Helvética, país neutral, de ofrecer sus servicios a la comunidad internacional “en cualquier circunstancia”- presidió el encuentro el profesor Rudolf Bindschedler, jefe de la delegación suiza¹³. Tras semanas de trabajo, se aprobó la constitución de once Subcomisiones correspondientes a cada uno de los subtemas del Orden del Día, más un Grupo de Trabajo especial, encuadrado en la Comisión I en base a la propuesta suiza sobre la solución pacífica de los conflictos¹⁴, quedando pendiente organizar una subcomisión especial para el “punto IV” del Orden del Día -continuidad e institucionalización- en el propio Comité de Coordinación¹⁵; también se acordó organizar reuniones diarias a partir del 18 de septiembre, día en que quedarían constituidas las tres Comisiones, y se reformuló la aportación de cada país a la financiación de la CSCE¹⁶.

¹¹ “Nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores de España a la Embajada de Suiza en Madrid. 27 de agosto de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

¹² “Nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores de España a la Embajada de Suiza en Madrid. 27 de agosto de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

¹³ *ABC*, 30 de agosto de 1973, p. 15; *La Vanguardia*, 30 de agosto de 1973, p. 23.

¹⁴ Este sería el proyecto estrella de Suiza en el proceso de la CSCE, incluso después del final de la Conferencia de Helsinki. La España franquista, al igual que no había aceptado la cláusula de jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, veía con muchos recelos la propuesta helvética de crear un Tribunal Europeo de Arbitraje y una Comisión Europea Permanente que aplicase las sentencias del primero; sin embargo, la Asesoría Jurídica Internacional del Palacio de Santa Cruz, pese a reconocer que tenía “serias dudas” de que el proyecto saliese adelante, recomendaba a los altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores “pensar muy detenidamente” si a España le convenía apoyar esta iniciativa suiza, pues podría ayudar a resolver contenciosos como el de Gibraltar o el del oro de Moscú. “Informe nº 2018 de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. Asunto: propuesta suiza de un sistema de solución pacífica de conflictos para ser sometido a la CSCE. Madrid, 15 de junio de 1973”, AMAE, R 19877, expediente 6 (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972) - Consultas Previas.

¹⁵ “CSCE/CC/6. Co-ordinating Committee: Number of working bodies of the second stage and the frequency and timetable of meetings. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 31 August 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

¹⁶ “CSCE/CC/DEC./3. List no. 3 of decisions of the Co-ordinating Committee (No. 9). Conference on the Security and Co-operation in Europe. 31 August 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/17; “Telegrama 531 del delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 1 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “Informe nº 1 del embajador representante ante la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer. Asunto: número de Comisiones y Subcomisiones para la 2ª fase de la CSCE. Ginebra, 4 de septiembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1 (CSCE).

Como se temía, la cuestión mediterránea encalló de nuevo el debate. Tras aprobarse sin problemas el resto de puntos en discusión, la forma de canalizar la participación de países ribereños no europeos volvió a vigorizar las fuertes discrepancias que, a este respecto, seguían existiendo entre los treinta y cinco Estados participantes de la CSCE. Finalmente, fue España la que hizo posible que se alcanzase el consenso definitivo: las treinta y cinco delegaciones presentes en Ginebra aprobaron en la reunión del Comité de Coordinación una propuesta registrada por Nuño Aguirre de Cárcer¹⁷, que pretendía una fórmula de compromiso entre lo planteado por su país, por Malta y las naciones occidentales en la primera fase. A través de dicho documento, que también incorporaba trazos de una propuesta transaccional italiana¹⁸, se invitaba a Argelia y Túnez a presentar sus puntos de vista ante los Comités I y II de la CSCE; igualmente, y siempre y cuando estos países hubieran dado el paso pertinente, y habida cuenta del párrafo 57 de las Recomendaciones Finales, este procedimiento sería también aplicable a cualquier otro Estado ribereño del Mediterráneo, siempre y cuando un país participante en la CSCE hubiera cursado dicha petición ante el Comité de Coordinación el 18 de septiembre de 1973, fecha en la que en sí empezaba la segunda fase de la CSCE¹⁹. La propuesta española se diferenciaba, principalmente, de la precedente iniciativa italiana en que, para obtener el necesario consenso, dejaba la puerta abierta a Israel –para ganarse el apoyo occidental ante su insistencia²⁰–, y marcaba los pasos a seguir por el Comité de Coordinación, sin menoscabo de las normas de procedimiento que contenían las Recomendaciones Finales²¹. Aguirre de Cárcer fue felicitado por este éxito diplomático por sus colegas de otros países²² y por el ministro López Rodó²³.

¹⁷ “CSCE/CC/DEC./4. List of Co-ordinating Committee decisions (No. 10). Conference on the Security and Co-operation in Europe. 3 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/17; “Telegrama 534 del delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 3 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

¹⁸ “CSCE/CC/5. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the Italian delegation. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 30 August 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

¹⁹ “CSCE/CC/9. Co-ordinating Committee: Proposal by the Spanish delegation (Amendment to proposal CSCE/CC/8). Conference on the Security and Co-operation in Europe. 3 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12; “Telegrama 536 del delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 3 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “Informe núm. 1 del embajador representante ante la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre el número de Comisiones y Subcomisiones para la 2ª fase de la CSCE. Ginebra, 4 de septiembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

²⁰ “CSCE/CC/7. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the Danish and Netherlands delegations. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 1 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

²¹ “CSCE/CC/9. Co-ordinating Committee: Proposal by the Spanish delegation (Amendment to proposal CSCE/CC/8). Conference on the Security and Co-operation in Europe. 3 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12; “Telegrama 536 del delegado permanente de España ante los organismos internacionales

El embajador de España ante la CSCE reaccionó ante dichas felicitaciones reivindicando: era necesaria ingente cantidad de personal para tantas Comisiones y Subcomisiones²⁴. Utópica la reivindicación de Aguirre de Cárcer, que encontraría más problemas de los esperados en el Palacio de Santa Cruz: hubo muchos problemas para hacer una relación final de funcionarios españoles para Ginebra por la premura de dicho proceso. Finalmente, Laureano López Rodó, comunicó a la Representación Permanente de España en Ginebra, para proceder a su acreditación, de los nombres de los miembros que formarían la delegación de este país en el inicio de la segunda fase de la CSCE:

- Nuño Aguirre de Cárcer, embajador saliente en Finlandia, jefe de delegación.
- Ramón Martín Herrero, ministro plenipotenciario.
- Miguel Solano, ministro plenipotenciario y subdirector general de Asuntos Europeos del Ministerio de Exteriores. Posteriormente, y tras el ascenso de Aguirre de Cárcer, él tomaría su relevo como embajador ante la CSCE cuando fue destinado al cargo de representante permanente de España en los organismos internacionales de Ginebra.
- Carlos Fernández Espeso, consejero de la Embajada de España en París.
- Felipe de la Morena, director de Europa Oriental.
- Gil Armangué, consejero de Embajada.
- Javier Rupérez, secretario de Embajada.
- José Antonio Zorrilla, secretario de Embajada²⁵.

A esta lista habría que unir varios nombres más: los de los representantes del Ministerio de Comercio: Álvaro Iranzo, miembro de la Misión Permanente de España en la ONU, y Enrique Manzanares, alto funcionario de la Dirección General de Política Co-

de Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 3 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

²² “Telegrama 534 del delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 3 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

²³ “Telegrama 319 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito. 5 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

²⁴ “Informe núm. 1 del embajador representante ante la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre el número de Comisiones y Subcomisiones para la 2ª fase de la CSCE. Ginebra, 4 de septiembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

²⁵ “Telegrama 332 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador representante permanente de España en Ginebra, Fernando Benito. Madrid, 15 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

mercial²⁶; asimismo, el teniente general Díez-Alegría nombró al capitán del Ejército de Tierra, Ángel Lobo, como asesor de asuntos militares en la delegación española de la CSCE en Ginebra²⁷. Pero esta cantidad de funcionarios –once en total- era una astucia que sólo pretendía hacer ganar tiempo: la mayor parte de los miembros de esta lista no estarían de forma permanente en Ginebra, sino que realizarían comisiones de servicio, asistirían de forma esporádica u observarían el proceso desde Madrid, oficiando de enlace entre la delegación española en la CSCE y el Ministerio de Asuntos Exteriores; sólo Aguirre de Cárcer, Rupérez y Gil Armangué permanecerían por el momento en la ciudad suiza. No sólo eso: esta cantidad de funcionarios no cubría las necesidades para las tres Comisiones, las once Subcomisiones y las reuniones y grupos de trabajo derivados del Comité de Coordinación. Ya iniciada oficialmente la segunda fase en Ginebra, Felipe de la Morena, director de Europa Oriental, no dejó de reconocerle a Aguirre de Cárcer los problemas que encontraba Santa Cruz para buscar funcionarios de cara a la CSCE: “no te doy soluciones, pero no quiero que pienses que éstas no existen y que no estoy en ello”²⁸.

El 18 de septiembre comenzó oficialmente en Ginebra la segunda fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa con la constitución de las tres Comisiones acordadas, las once Subcomisiones emanadas de las mismas, y un Grupo de Trabajo específico sobre el arreglo pacífico de controversias. Dos fueron los problemas a corto plazo: el primero, cómo encauzar definitivamente la participación de los países ribereños mediterráneos no europeos -tema que trataremos en el capítulo correspondiente-; el segundo, el exasperante ritmo de las primeras reuniones.

Desde el inicio se reflejaron las tensiones entre occidentales y socialistas. Los primeros proponían realizar primero una discusión general sobre los temas de cada “subcesta” y, a continuación, pasar a la fase redaccional; los países del Pacto de Varsovia,

²⁶ “Telegrama del subsecretario del Ministerio de Comercio, Federico Trenor, al subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Gabriel Fernández de Valderrama. Madrid, 14 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

²⁷ “Telegrama nr. 233 del general jefe del Alto Estado Mayor para el Sr. Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores. 17 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”;

“Telegrama del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador representante permanente de España en Ginebra y al embajador de España en Berna. Madrid, 19 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 5.

²⁸ “Carta del director de Europa Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores, Felipe de la Morena y Calvet, al embajador de España en Helsinki (sic), Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 26 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

por el contrario, consideraban dicho proceso “innecesario” porque los temas a tratar ya estaban en las Recomendaciones Finales de las Consultas Previas y defendían pasar directamente a redactar el acuerdo final de la CSCE. En estas pequeñas escaramuzas residían desde el inicio las distintas concepciones y objetivos de ambos bloques en la CSCE: Occidente buscaba la apertura del bloque comunista en materia de contactos humanos y libertad de información –pues este problema se dio, principalmente, en las Subcomisiones del “cesto III”, en especial en la I/8 (Contactos Humanos), para lo cual presentaron una serie de proyectos del orden del día-; mientras, los países socialistas estaban interesados principalmente en los principios rectores de las relaciones entre Estados y, en especial, en la inviolabilidad de las fronteras que consagrara el *statu quo* vigente en la Europa de ese momento²⁹. Las discusiones acabaron desbloqueándose a finales de mes con el acuerdo de los presentes de examinar “punto por punto” los distintos elementos de las instrucciones recibidas para dicho subcomité, y pasar a continuación a la fase de redacción, siempre en el marco de las Recomendaciones Finales³⁰.

Para España no todo iba a ser fiesta. No faltaban las quejas internas que elevaron al ministro algunos de sus subalternos³¹ –e incluso de algún ministro como el de Comercio, Agustín Cotorruelo, sobre la falta de información de Exteriores respecto al Orden del Día de la CSCE y a los trabajos de las Comisiones especializadas en la segunda fase de Ginebra acerca de las cuestiones comerciales y la cooperación industrial³²; Laureano López Rodó prometió a su compañero del Consejo de Ministros que cumpliría dicho

²⁹ “Nota informativa del subdirector general de Asuntos de Europa, Miguel Solano, sobre el inicio de los trabajos de la 2ª fase en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Madrid, 22 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”; “Informe del embajador de España representante en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión. Ginebra, 25 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

³⁰ “CSCE/II/I/DEC.1. Committee III, I. Sub-Committee 8: List of decisions (No. 1). Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/63; “Informe núm. 6 del embajador de España representante en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión. Ginebra, 25 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

³¹ “Carta del embajador de España en Turquía, Emilio Garrigues y Díaz-Cañabate, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. Büyükdere, 25 de julio de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Primera fase de las Consultas. 1973”.

López Rodó hizo amago de contestar al embajador en Turquía, e incluso se llegó a redactar un borrador de carta en el que mostraba sus disculpas y a la vez justificaba el por qué de la falta de información a Embajadas, Consulados, Oficinas Comerciales y Representaciones Permanentes; pero al final, al menos que sepamos, no se envió nada (Nota del autor: el borrador está en el mismo expediente que la carta de Emilio Garrigues).

³² “Carta del Excmo. Sr. D. Agustín Cotorruelo Sendagorta, Ministro de Comercio, al Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó, Ministro de Asuntos Exteriores. Madrid, 14 de agosto de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

requerimiento³³. Pero, como veremos a continuación, los recursos humanos de los que disponía la delegación española en Ginebra eran los que eran³⁴.

El 10 de noviembre de 1973 la delegación española ante la CSCE experimentaría un cambio decisivo en sus trabajos durante la segunda fase de la Conferencia que acaba de iniciarse dos meses antes. El Consejo de Ministros nombró ese día a Nuño Aguirre de Cárcer director general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores³⁵, y designaba al hasta entonces titular del cargo, Miguel Solano -que ya había acudido a algunas de las reuniones de la CSCE en la ciudad suiza³⁶- como nuevo embajador representante permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales en Ginebra³⁷; Fernando Benito era relevado de dicha Representación y elevado al cargo de director general de Organizaciones y Conferencias Internacionales en el Palacio de Santa Cruz³⁸. Ello traía consigo una importante reorganización en el seno de la delegación de España ante la CSCE. Aguirre de Cárcer, el auténtico *alma mater* de la activa participación de España en el proceso de Helsinki –con el inestimable apoyo de Javier Rupérez-, pese a abandonar Ginebra, continuaba ocupando el cargo de “jefe de la delegación española”, pero ahora vigilaría todo el proceso desde Madrid; Miguel Solano, al frente de la Representación Permanente en la capital europea de la multilateralidad, haría las veces de jefe “oficioso” de la delegación ante la Conferencia de Seguridad.

Tras la salida del hasta entonces embajador en la CSCE, sólo había cuatro diplomáticos permanentes en la ciudad helvética para acudir a los trabajos de la segunda fase de

³³ “Carta del Excmo. Sr. Don Laureano López Rodó, Ministro de Asuntos Exteriores, al Excmo. Sr. D. Agustín Cotorruelo Sendagorta, Ministro de Comercio. San Sebastián, 25 de agosto de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

³⁴ “Nota informativa de la Subdirección General de Asuntos de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre los trabajos de la Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 22 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

³⁵ “Telegrama 446 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito. Madrid, 10 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 6.

³⁶ “Nota informativa del subdirector general de Asuntos de Europa, Miguel Solano, sobre el inicio de los trabajos de la 2ª fase en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Madrid, 22 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

³⁷ “Telegrama 447 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito. Madrid, 10 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 6.

³⁸ “Telegrama 448 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito. Madrid, 10 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 6.

la Conferencia. En primer lugar, el propio Miguel Solano coordinaba todo el dispositivo así como el conjunto de los trabajos; Javier Rupérez se encargaba de la Comisión I; Gil Armangué era el responsable de cubrir la Comisión II, contando con la ayuda de tres técnicos comerciales del Estado: Álvaro Iranzo, Enrique Manzanares y Jaime González-Torres y Domingo³⁹; y para la Comisión III sólo estaba José Antonio López Zatón, adscrito a la Dirección General de Relaciones Culturales, que sería enviado a Ginebra en “comisión de servicio” desde su destino en Estrasburgo⁴⁰. Precisamente este último, como veremos a continuación, no dudó en escribir directamente a sus superiores –no sabemos si con conocimiento y/o autorización de Solano- para pedir refuerzos o incluso su relevo. Igualmente, otros dos diplomáticos -Carlos Fernández Espeso y José Antonio Zorrilla- y el capitán Ángel Lobo acudirían esporádicamente; finalmente, el Ministerio de Información y Turismo aportaría dos comisionados en tareas de asesoramiento externo para los asuntos concernientes a este tema⁴¹. A todos estos funcionarios de Exteriores, Comercio y Alto Estado Mayor había que unir la irremplazable labor de Carmen Muñoz, la secretaria de la Representación, que en multitud de ocasiones, y ante la imposibilidad física de que los delegados siempre estuvieran presentes allá donde les correspondiera, tuvo que representar a España para tomar nota de lo acontecido en reuniones que, en circunstancias normales, tendrían que haber sido cubiertas por diplomáticos.

Los problemas estructurales de la Representación española en la CSCE de Ginebra fueron constantes y permanentes, especialmente en lo referente a la falta de personal. Como señala Montserrat Huguet, no fue ajeno a este “abandono” a la delegación de España en Ginebra la situación interna del país: el asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 propició un cambio de gobierno que, a su vez, trajo consigo el relevo en la cúpula del Ministerio de Asuntos Exteriores, caído en el práctico desgobierno des-

³⁹ “Telegrama 375 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Solano) al embajador representante de España ante la CSCE de Ginebra. Madrid, 10 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

⁴⁰ “Carta del subdirector general de Personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Juan Antonio Pérez Urruti y Maura, al director general de Relaciones Culturales, José Luis Messía. Madrid 15 de septiembre de 1974”, “Telegrama 88 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Liñán) al jefe de la Misión Especial de España en Estrasburgo. Madrid, 28 de septiembre de 1973”, “Telegrama del director general de Relaciones Culturales, José Luis Messía, al jefe de la Misión Especial de España en Estrasburgo. Madrid, 28 de septiembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3 (4)-1/1 (CSCE).

⁴¹ “Telegrama 412 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al delegado permanente de España en los organismos internacionales de Ginebra (para entregar al embajador Aguirre de Cárcer). Madrid, 24 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

de ese momento⁴². Miguel Solano no pudo más y dirigió varias cartas al jefe de la delegación española en la CSCE y director general de Europa, Nuño Aguirre de Cárcer⁴³, misivas que incluso se extendieron a la primavera de 1974, bien avanzada la segunda fase de la Conferencia:

“Me permito recordarte una vez más la insuficiencia de personal diplomático y administrativo con que está atendida la Delegación española en la CSCE. Te planteé el tema en mi carta de fecha de 15 de febrero. La dedicación inteligente, completa y muy positiva de los tres compañeros al trabajo de la Conferencia (...) no basta por razones estrictamente físicas, para cubrir las múltiples y muchas veces coincidentes reuniones de la CSCE que, como bien sabes, está ya en la fase final de redacción de los documentos que pudieran ser definitivos”.

(...)

“De otra manera, la insuficiencia se iría agravando y, como te dije en mi carta de 15 de febrero, el proceso redaccional no perdona y tenemos que seguirlo adecuadamente para evitarnos sorpresas posteriores. También hay que plantearse el problema de los límites de resistencia y posibilidades físicas de nuestros tres compañeros, cuya actuación, repito, es magnífica por todos los conceptos, pero que realmente no dan abasto”⁴⁴.

Miguel Solano volvió a lanzar una nueva llamada de socorro al ministro con la misma petición varios meses después: a medida que avanzaba el proceso de redacción del futuro Acta Final de Helsinki, el volumen de trabajo era de un gran calibre y era “absolutamente imprescindible” la presencia de “al menos, dos funcionarios más”; el representante permanente de España en Ginebra no podía ocultar de nuevo su enfado con los funcionarios del Ministerio de Comercio acreditados ante la Comisión: “existen cinco Subcomisiones que se ocupan de temas económicos y (...) de cinco funcionarios de Comercio acreditados como miembros de la Delegación española, ninguno asiste a las sesiones de la CSCE”⁴⁵.

⁴² HUGUET, Montserrat: “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, en PEREIRA, Juan Carlos: *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), p. 655.

⁴³ “Carta del embajador representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al director general de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores), Nuño Aguirre de Cárcer. 21 de marzo de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴⁴ “Carta del embajador representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al director general de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores), Nuño Aguirre de Cárcer. 21 de marzo de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴⁵ “Telegrama 439 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de mayo de 1974”, Caja 9 (1974)-Telegramas.

Aprovechando el relevo definitivo de López Zatón –hasta entonces en la Comisión III- por petición propia en julio de 1974 para ser destinado de nuevo a Estrasburgo en septiembre de ese año⁴⁶; y el relevo del que sería delegado en la Comisión II, Gil Armangué, el embajador Miguel Solano alertó: en septiembre de 1974, de no confirmar definitivamente la incorporación prevista de Jorge Fuentes a la Comisión III, además del propio Solano, sólo habría un funcionario diplomático en las reuniones de Ginebra: Javier Rupérez; y haciendo labores de apoyo sólo estaría la secretaria de la Representación, Carmen Muñoz, que era administrativa. Ante el desgobierno que seguía padeciendo Exteriores –pese a los siete meses que ya llevaba Cortina Mauri como ministro-, el embajador representante ante la CSCE lanzó un nuevo “SOS” a Aguirre de Cárcer:

“Te escribo porque podemos y debemos encontrar una rápida solución a un estado tan anormal de cosas. Sabes perfectamente lo que supone la Conferencia, en interés y en trabajo, sé perfectamente tanto los desvelos que por ella te tomas como las dificultades con que te encuentras para hacer frente a esta demanda de personal. Pero insisto otra vez: si queremos cubrir mínimamente lo que son nuestros puntos de vista y los indudables beneficios que la CSCE nos puede reportar, y más ahora ante la situación de casi carencia absoluta de personal, necesitamos un esfuerzo complementario.

Los requisitos mínimos que estimo necesarios para cubrir los puntos anteriores los concreto en el envío de 4 personas (...) No abundo en más razonamientos, porque todos los sabes de sobra. Sólo añadido un simple recordatorio de los diversos elementos que hay que cubrir debidamente: el Comité de Coordinación, el Grupo de Trabajo sobre los Mediterráneos (sic), el Grupo de Trabajo sobre la Continuación de la Conferencia, los tres Subcomités de la Primera Comisión, los cinco Subcomités de la Segunda Comisión, los cuatro Subcomités de la Tercera Comisión, las reuniones del Grupo de Trabajo Especial. Todos estos órganos aumentarán en complejidad y en intensidad sus trabajos a medida que se vaya aproximando el fin de la segunda fase. Muy encarecidamente te ruego hagas todo lo posible para cubrir debidamente el importante hueco que ahora se nos presenta”⁴⁷.

Finalmente, la situación se acabaría resolviendo después del verano de 1974. Jorge Fuentes sería definitivamente destinado a cubrir la Comisión III en sustitución de López

⁴⁶ “Carta de José Antonio López Zatón al Sr. D. José Luis Pérez Ruiz, director general del Servicio Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). Ginebra, 8 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴⁷ “Carta del embajador representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al director general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Nuño Aguirre de Cárcer. Ginebra, 12 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3 (4)-1/1 (CSCE).

Zatón, mientras que Carlos Spottorno se hacía cargo de la representación española en la Comisión II⁴⁸. Este escenario sería el que se mantendría hasta el final de la segunda fase de la CSCE en Ginebra. A partir de ese momento, España desempeñaría, según Javier Rupérez, un papel peculiar entre la “soledad del corredor de fondo” -con “constantes esfuerzos” por ser “una delegación siempre mínima y necesitada de un esfuerzo suplementario en la búsqueda de información”- y la habilidad de jugar la única carta que permitía la “soledad” de la delegación española: adoptar una decisión con criterio propio “sin ataduras institucionales o hipotecas previas”⁴⁹. Los delegados españoles se vieron obligados a tomar “una autonomía total” y tenían que hacer lo que consideraban oportuno, dada la lejanía con la que el ministro Cortina Mauri contemplaba a la CSCE⁵⁰. Analizados los problemas estructurales, pasemos a ver qué papel realizó la delegación española en la titánica negociación multilateral de Ginebra.

2. Los trabajos de la Comisión I: Seguridad y asuntos militares.

El día 18 de septiembre, al igual que el resto de grupos, iniciaron sus trabajos la Comisión I y sus tres Subcomisiones. El mandato de las Recomendaciones Finales para esta “cesta I” era fomentar unas mejores relaciones entre los Estados participantes y asegurar condiciones tales que permitan a sus pueblos vivir en paz, libres de todo cuanto pueda amenazar su seguridad o atentar contra ella. Al realizar su labor, la Comisión partía de la premisa de que el fortalecimiento de la seguridad en Europa “no iba dirigido contra ningún Estado o continente”, y que habría que constituir “una importante contribución a la paz y a la seguridad en el mundo”. Gracias a las gestiones realizadas por España, esta Comisión tendría en cuenta el contexto más amplio de la seguridad mundial y, en particular, la relación que existe entre la seguridad en Europa y en la región del Mediterráneo⁵¹. La Comisión realizaría su labor con la asistencia de tres subcomités: la “Subcomisión A/1”, que se encargaría de adoptar los principios que debían regir las relaciones entre los Estados participantes de la CSCE; la Subcomisión “especial” B, que

⁴⁸ “Telegrama 439 del ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al embajador representante de España en Ginebra, Miguel Solano. Madrid, 22 de agosto de 1974”, AMAE, Caja 28 (1974).

⁴⁹ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, p. 216.

⁵⁰ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

⁵¹ “Párrafos 13-16. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

estudiaría el proyecto de arreglo pacífico de controversias presentado por la delegación anfitriona, Suiza; y la “Subcomisión C/2”, que se ocuparía de los asuntos militares y las medidas de confianza.

2.1 Principios que deben regir las relaciones entre los Estados: el “Decálogo de Helsinki”.

La Subcomisión A/1 se encargó, según el mandato de las Recomendaciones Finales, de examinar y exponer -de conformidad con los propósitos y preceptos de las Naciones Unidas- los principios básicos que cada Estado participante se comprometía a ejecutar en sus relaciones con los demás Estados participantes en el proceso de la CSCE, con independencia de sus sistemas políticos, económicos o sociales; el objetivo primordial de esta nueva relación era “asegurar la paz y la seguridad de todos los Estados participantes”. Estos principios estaban basados en el “Decálogo” expuesto en las Recomendaciones Finales de las Consultas:

1. Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.
2. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
3. Inviolabilidad de las fronteras.
4. Integridad territorial de los Estados.
5. Arreglo de las controversias por medios pacíficos.
6. No intervención en los asuntos internos.
7. Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.
8. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
9. Cooperación entre los Estados.
10. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

Estos diez principios debían ser desarrollados en esta fase de la Conferencia y su finalidad principal era expresar la voluntad de los Estados participantes de respetar y aplicarlos en todos los aspectos de sus relaciones mutuas y de su cooperación, a fin de asegurar a los Estados participantes los beneficios que se derivaban de la aplicación de los mismos por parte de todas las partes⁵².

⁵² “Párrafo 21. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

En las primeras semanas de reuniones en esta Subcomisión, se presentaron iniciativas de calado, muchas de ellas basadas en documentos registrados en la primera fase de la Conferencia, en Helsinki. Fue el caso de la URSS, que confirmó la presentación de su propuesta de “Declaración general sobre las bases de la seguridad europea y los principios de las relaciones entre los Estados de Europa” –que también presentaría en el Subcomité C/2-⁵³. Además de la soviética, hubo dos proposiciones más, de carácter generalista, sobre los principios que debían regir en las relaciones entre Estados y que fueron presentadas por Francia⁵⁴ y Yugoslavia⁵⁵. Estos tres proyectos, de marcado carácter transversal, servirían para analizar todos los principios discutidos en esta Subcomisión. Países como España presentarían proyectos para principios más específicos. En estos primeros meses, las líneas de acción de la delegación española en el subcomité A/1 serían: la defensa de la integridad territorial de los Estados –pensando en el problema de la unidad nacional-⁵⁶; la inviolabilidad de fronteras –pensando en Gibraltar-; el rechazo a la aplicación del concepto “autodeterminación de los pueblos” en Europa⁵⁷, “a menos que se estime que existen en Europa verdaderas naciones dentro de los Estados y que dichas naciones se hallan oprimidas y merecen alcanzar la independencia”⁵⁸; el recono-

⁵³ “CSCE/II/A/1. General declaration on the foundations of European security and the principles guiding relations between States in Europe, Proposal submitted by the delegation of the USSR on 4 July 1973, CSCE/I/3. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁵⁴ “CSCE/II/A/12. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of France, Draft declaration on the principles governing relations among the States participating in the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26. Por presiones de otros Estados, la delegación francesa cambiaría dicho proyecto en varias ocasiones: se presentaron hasta cuatro versiones corregidas respecto a la inicialmente registrada. Dos de ellas, la CSCE/II/A/12/Corr.2 y la CSCE/II/A/12/Corr.5, se registraron el 24 de octubre y el 14 de noviembre de 1973, respectivamente.

⁵⁵ “CSCE/II/A/5. Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia: Declaration of the principles guiding relations among the participating States. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁵⁶ “Telegrama 688 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 2 de noviembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3 (4)-1/1 (CSCE); “Telegrama 696 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 5 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

⁵⁷ España rechazaba, contundentemente, la proposición generalista francesa, que señalaba el condicionamiento expreso de toda alteración pacífica de las fronteras al “derecho a los pueblos a su libre determinación”. “Comunicación interior nº 2407 del jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores al director general de Europa. Asunto: Propuestas Turquía y Francia en la CSCE. Madrid, 5 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

⁵⁸ “Comunicación interior nº 2369 del Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional al subdirector general de Asuntos de Europa sobre el telegrama 629 Conferencia Europea Seguridad y Cooperación. 19 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”. Mientras, Javier Rupérez subrayó ante el plenario de esta Subcomisión que los límites de la autodeterminación estaban allí donde empezaba “el resto a la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados”, y que estos dos principios prevalecían

cimiento de los Estados como único actor válido y “sujeto” de Derecho internacional admitido en la CSCE⁵⁹; el “íntimo contacto de la seguridad europea con la mundial”, conectándolo con una mención específica al Mediterráneo⁶⁰; y la no injerencia en asuntos internos⁶¹. Mientras, se adoptó un perfil bajo en lo relativo a los Derechos Humanos, dando la batalla contra Yugoslavia respecto a las “minorías nacionales”⁶².

Madrid actuaba, pues, por dos cuestiones de actualidad que le alcanzaban de lleno: Gibraltar y los incipientes desafíos de los nacionalistas periféricos a la unidad territorial del país. Al fin, y después de mes y medio de reuniones que habían sido una mera primera aproximación a los principios, España presentó en noviembre su primera y única propuesta en esta Subcomisión. Aunque eran varias las cuestiones que preocupaban a la delegación hispana, el embajador Nuño Aguirre de Cárcer registró un proyecto en el que, buscando la fórmula que más respetara los intereses nacionales de su país, acabó decantándose por tratar el tema de la integridad territorial de los Estados⁶³, como luego veremos.

Finalizado el examen “principio por principio”, el 25 de enero la Subcomisión acordó finiquitar la –completamente estéril– fase de debate previo, en la que los participantes se habían limitado a exponer sus posiciones, y empezar así la fase de redacción; ésta seguiría el orden de los principios marcado por las Recomendaciones Finales y según un catálogo de textos que fue establecido por la Secretaría⁶⁴. Tres días después, se celebró la primera sesión de la fase redacción de la Subcomisión A/1.

Siguiendo el orden establecido, el examen se inició por el primer principio: la igualdad soberana y el respeto de los derechos inherentes de soberanía. La teorización

sobre aquél: “Telegrama 796 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 10 de diciembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

⁵⁹ “Telegrama 629 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 15 de octubre de 1973”, “Telegrama 634 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 17 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

⁶⁰ “El preámbulo y las cláusulas finales: intervención del Delegado español Sr. Rupérez. 23 de enero de 1974”, AMAE, R 14117.

⁶¹ “Discurso del delegado español, Sr. Javier Rupérez, en la Subcomisión “Principios” de la CSCE sobre la “no intervención”. Ginebra, 22 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14117.

⁶² “Discurso del delegado español, Sr. Javier Rupérez, en la Subcomisión “Principios” de la CSCE sobre “Derechos Humanos”. Ginebra, 4 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

⁶³ “CSCE/II/A/13. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Spain, Principle of “territorial integrity of States”. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁶⁴ “CSCE/II/A/17. Committee I, Sub-Committee A: Catalogue of texts submitted by delegations on each of the ten principles. Conference on Security and Co-operation in Europe. 25 January 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/26. En los días siguientes se presentarían varios *corrigenda* y *addenda*.

de este principio no era novedosa, pues ya la misma había sido conceptualizada por los autores clásicos de la doctrina del Derecho internacional moderno, en especial los pertenecientes a la “escuela del derecho natural y de gentes” de los siglos XVII y XVIII, enfrentada sin embargo en ese momento a la realidad evidente de la desigualdad material de los Estados⁶⁵. Aunque los países comunistas –y en especial la URSS– parecían mostrar prisa por acelerar el proceso de redacción⁶⁶, fue la “disidente” Rumanía la que, al presentar una nueva y extensa formulación sobre este principio⁶⁷, privó al resto de países del Pacto de Varsovia de una corta resolución e hizo pensar al resto de delegaciones que la discusión para la redacción de este principio –y en general, del resto– iba a ser más larga de lo previsto⁶⁸. El 26 de febrero, la Subcomisión finalizó la redacción de este primer principio, en el que se reconocía el respeto mutuo de la igualdad soberana de los Estados y la “individualidad de cada uno de ellos”, así como todos los derechos inherentes su soberanía como –igualdad jurídica, territorial, libertad e independencia política, a la libre elección del sistema político, económico y social, etc.–; igualmente, en el contexto del Derecho internacional se reconocía a todos los Estados participantes el derecho a: definir sus propias relaciones con otros países y a la pertenencia o no pertenencia a organizaciones internacionales y a firmar tratados bilaterales o multilaterales⁶⁹.

La inclusión de los “derechos inherentes a la soberanía” se debía a la insistencia de los países socialistas –que defendían que dicho principio debía estar acompañado de una mención al territorio sobre el cual dichos derechos se ejercían–; a la República Federal de Alemania, que parecía plantear reticencias por el contencioso constitucional con la RDA y la cuestión de Berlín, para no “consagrar” el *statu quo* –y en virtud de su tradicional defensa de la “modificación pacífica de fronteras”–; y a Irlanda a causa del conflicto del Ulster⁷⁰. Hasta donde sabemos, España no planteó ningún obstáculo, pese a sus reiteradas referencias a Gibraltar. Madrid se iba a aferrar a este principio adoptado –

⁶⁵ TRUYOL Y SERRA, Antonio: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, pp. 110-111.

⁶⁶ “Informe núm. 131 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 29 de enero de 1974”, AMAE, R 14117.

⁶⁷ “CSCE/II/A/18. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Romania, Sovereign equality, respect of rights inherent in sovereignty. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 January 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁶⁸ “Informe núm. 131 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 29 de enero de 1974”, AMAE, R 14117.

⁶⁹ “CSCE/II/A/116. Committee I, A. Sub-Committee 1: Sovereign equality, respect for the rights inherent in sovereignty, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

⁷⁰ “Telegrama 144 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 15 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

igual que al de la no injerencia en asuntos internos-, por la forma contundente con la que todos los Estados participantes reconocían el derecho de todo país de la CSCE a elegir libremente su política exterior y su sistema político, social, económico y cultural; el régimen franquista se vanagloriaba de que podría utilizar el texto de Helsinki frente a presiones externas, políticas o económicas, “que tiendan a marcarnos desde fuera la ruta política que debemos seguir”⁷¹.

El segundo punto fundamental incluido en este principio, y que fue fuente de larguísimos debates, fue el de la modificación pacífica de fronteras. La URSS, países socialistas y neutrales, aparte de un sector nada desdeñable de occidentales, no verían con malos ojos la posibilidad de que dicho apartado pasase al de los derechos de soberanía, en el momento en el que el plenario de la Comisión I analizase todos los textos de la Subcomisión⁷²; Francia y República Federal de Alemania, por el contrario, creían que la modificación pacífica de fronteras debía ir unida a la inviolabilidad de las mismas. Javier Rupérez propuso al resto de delegaciones: que la Subcomisión admitiera la discusión del tema de la modificación pacífica de fronteras; que se redactase una fórmula al respecto, que resultase “aceptable” para todos los participantes; y que se pospusiese la ubicación del mismo⁷³.

A España le era indiferente dónde iba a incluirse esta cuestión; lo que Madrid tenía claro es que inviolabilidad de fronteras –es decir, utilización de medios violentos- y modificación pacífica de los límites fronterizos debían incluirse en el documento final de la CSCE. En ese sentido, se acercaba a las tesis soviéticas a la hora de no considerar requisito indispensable su inclusión en este principio de inviolabilidad; pero también apoyaba la exigencia occidental de que este apartado sí debía figurar entre los principios de Helsinki. Incluso, proponía una formulación transaccional: “Los Estados participantes consideran que sus fronteras no podrán ser modificadas sino de conformidad con el Derecho Internacional, por medios pacíficos y por vía de acuerdo”⁷⁴. España estaba “echando el resto” en la fase redaccional de este principio con las propuestas mediadoras planteadas por Rupérez. Aunque directamente –y en contra de lo que se podía espe-

⁷¹ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

⁷² “Telegrama 260 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁷³ “Telegrama 282 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 22 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁷⁴ “Telegrama 282 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 22 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

rar- Gibraltar no apareció en los discursos públicos sobre este principio de boca de Javier Rupérez, la delegación encabezada por Miguel Solano tenía siempre en mente esta cuestión, sabedora de lo que se jugaba en este concepto de inviolabilidad y su pretendida relación con la modificación pacífica de las fronteras.

Fue Estados Unidos quien propuso revisar este aspecto, enviando la “modificación pacífica de fronteras” al primer principio, el de la igualdad soberana de los Estados⁷⁵. La URSS, las dos Alemanias, España –que sólo se oponía a que fuera al de “derecho de autodeterminación”⁷⁶ - y la mayor parte de los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia, se mostraron plenamente de acuerdo con esta propuesta; sólo Rumanía mostró algunos recelos pero ante su soledad, acabó cediendo⁷⁷. De esa forma se adoptó el siguiente texto, inspirado en parte en la propuesta transaccional española a la que aludimos anteriormente y que sería incluido en el primer principio del Decálogo de Helsinki:

*“Los Estados participantes respetarán el derecho de cada uno de ellos a definir y conducir como estime oportuno sus relaciones con otros Estados, de conformidad con el derecho internacional y en el espíritu de la presente declaración. Consideran que sus fronteras podrán ser modificadas, de conformidad con el derecho internacional, por medios pacíficos y por acuerdo. También tienen el derecho de pertenecer o no pertenecer a organizaciones internacionales, de ser o no ser parte en tratados bilaterales o multilaterales, incluyendo el derecho de ser o no ser parte en tratados de alianza; tienen también el derecho a la neutralidad.”*⁷⁸

En marzo de 1974 comenzó la discusión para el proceso redaccional del segundo principio: “abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”. Amén de los proyectos generalistas de Francia y Yugoslavia⁷⁹, Rumanía proponía la prohibición de

⁷⁵ “CSCE/II/A/30/Rev.1. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of the United States of America. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 March 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

⁷⁶ « Note de la Direction des Affaires Politiques (Ministère des Affaires Étrangères) : entretiens franco-espagnols sur la CSCE. Paris, le 25 avril 1974 », Archive du Ministère Affaires Étrangères (en adelante AMAE-F), Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

⁷⁷ “Informe núm. 563 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la modificación pacífica de fronteras: nueva propuesta americana. Ginebra, 19 de marzo de 1975”, AMAE, R 14121; “Telegrama 103 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de marzo de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁷⁸ “CSCE/II/A/140. Committee I, A. Sub-Committee 1: Text registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

⁷⁹ “Telegrama 209 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 6 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

“otros actos de empleo o amenaza indirecta de la fuerza tales como la provocación o el apoyo de actos de guerra civil o de terrorismo en otro Estado”; occidentales y comunistas coincidieron esta vez en señalar que en esta iniciativa oral rumana no era “apropiada”⁸⁰. España sí mostró su respaldo al polémico proyecto rumano sobre los actos de terrorismo en otro Estado por el interés en conseguir una mayor cooperación internacional frente a un fenómeno que azotaba con gravedad a la sociedad española y que había segado la vida de su presidente del Gobierno apenas tres meses antes; también pudo influir en el ánimo de la delegación española tender puentes hacia la Rumanía de Ceaucescu, con la convicción de que unas hipotéticas relaciones con la Rumanía de Ceaucescu, que se veían viables, abrirían la puerta a normalizar los vínculos con el conjunto de los países del Este. Madrid quería aprovechar que en un foro paneuropeo como el de la CSCE los países árabes tenían voz pero no voto, por lo que no plantearían problemas en torno a la definición del término “terrorismo”⁸¹.

El 12 de marzo concluyó la redacción provisional de este segundo principio del Decálogo de Helsinki. A grados rasgos se definían tres aspectos: los Estados participantes renunciarían en sus relaciones mutuas a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cada uno de ellos o en cualquier otra forma incompatible con los principios de Naciones Unidas y del propio Acta Final; se abstendrían también de cualquier amenaza o uso “directo o indirecto” de la fuerza contra otro Estado participante y en sus relaciones mutuas; y, por ende, se inhibirían de cualquier manifestación de fuerza con el propósito de que otro Estado renunciase al “pleno ejercicio” de sus derechos soberanos y a ejercer cualquier acto de represalia por la fuerza. Asimismo, no se emplearía la fuerza como medio de arreglar las controversias o cuestiones surgidas entre ellos⁸². España, aunque en ningún momento rompió el consenso, no estaba completamente satisfecha con la resolución de este principio: disgustaba en la delegación española la no inclusión de la propuesta rumana respecto al terrorismo se calificaba el texto finalmente acordado de “repetitivo” en las formas y de “ambiguo y abierto a interpretaciones”⁸³.

⁸⁰ “Telegrama 209 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 6 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁸¹ “Telegrama 223 del embajador delegado de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 8 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁸² “CSCE/II/A/124. Committee I, A. Sub-Committee 1: Refraining from the threat or use of force, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 12 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

⁸³ “Informe núm. 194 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 12 de marzo de 1974”, AMAE, R 14118.

A continuación llegaba el turno del tercer principio, que parecía presentarse más espinoso: la inviolabilidad de fronteras. En este caso, la sombra de la Segunda Guerra Mundial era alargada. España tenía mucho que decir respecto a esta cuestión por el litigio en torno a Gibraltar y a su tradicional doctrina de que la “inviolabilidad” no significaba “no inmutabilidad” de los bordes fronterizos sino “cambio por la fuerza” de los mismos. La apuesta de España por este punto sería fuerte, como se verá. La URSS comenzó defendiendo su proyecto original, basado en tres puntos principales: los Estados participantes consideraban las fronteras existentes en Europa “ahora y en el futuro”; no se plantearían los unos a los otros ninguna reclamación territorial; y reconocerían que la paz en el área CSCE sólo podía salvaguardarse a condición de que nadie atentase contra las fronteras entonces vigentes. Pese a que la URSS oficiaría de “portavoz” del Pacto de Varsovia, en realidad, todo el mundo sabía en los pasillos de la CSCE que actuaba “espoleada” por las insistencias de la RDA y la necesidad de Pankow de reafirmar en el proceso de Helsinki la “inviolabilidad” de sus fronteras occidentales frente a la RFA⁸⁴. Los países del bloque occidental y España lo veían con un profundo escepticismo por apreciar un sentido de “inmutabilidad” que no podían aceptar⁸⁵; y sólo estaban dispuestas a apoyar las pretensiones soviéticas bajo una única condición: relacionar la prohibición de reclamaciones territoriales con el uso de la fuerza, en lo que España estaba de acuerdo⁸⁶, tal y como le expuso Javier Rupérez al soviético Mendelevich en una entrevista de carácter privado⁸⁷. Este debate, además, se vio fuertemente influido por el hecho de que era incierto en ese momento si la modificación pacífica de fronteras iría a este principio o no y que, como vimos anteriormente, y tras pasar el tamiz de la Comisión I acabaría recalando en el punto primero del Decálogo de Helsinki.

Muy avanzado el mes de abril de 1974, esto es, mes y medio después del inicio de las discusiones sobre la redacción de este principio, se procedió al registro provisional de los textos sobre la inviolabilidad de fronteras, poniendo fin a una de las mayores controversias de esta segunda fase al tratarse de un punto angular del proceso de Helsinki. La redacción final elevada a la Comisión I reafirmaba dos principios: los Estados participantes consideraban “mutuamente como inviolables” todas sus fronteras y se abs-

⁸⁴ “Informe núm. 215 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 26 de marzo de 1974”, AMAE, R 14118.

⁸⁵ “Telegrama 243 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁸⁶ “Telegrama 257 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 18 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁸⁷ “Telegrama 260 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

tendrían “ahora y en el futuro” de atentarse contra ellas; segundo, se abstendrían de toda exigencia o acto encaminado a la apropiación o usurpación de todo o de parte del territorio de otro Estado participante⁸⁸, esto es, el uso de la fuerza para obtener cualquier alteración fronteriza así como de cualquier actuación ilegal o ilegítima conducente a la anexión territorial. Por tanto, el principio de inviolabilidad de Helsinki quedaba claro: las fronteras eran inviolables entendiendo por tales los cambios por la fuerza de las mismas; pero inviolabilidad no significaba, en este caso, “intangibilidad”. La URSS pretendía –y era uno de sus principales objetivos de cara a la CSCE– una “congelación” de las fronteras europeas y la “multilateralización” de su Tratado de 1970 con Alemania Occidental. Pero, pese a que Moscú no lograba su pretensión inicial, sus ambiciones no salían mal paradas dada la interpretación, más abierta de lo esperado, del principio de inviolabilidad. Quien no se mostró satisfecha fue la República Federal de Alemania, que presentó una “declaración unilateral”, pensando en la “cuestión alemana”, en la que exigía que se aclarasen: el principio al que iría ligado el texto de la “modificación pacífica de fronteras”; una redacción más precisa del “cambio pacífico de fronteras”; y la vinculación de éste con la autodeterminación de los pueblos⁸⁹.

¿Y qué fue de España? Finalmente, y tal y como se venía anunciando a Madrid, el proyecto mediador presentado por Rupérez acabó diluido en una declaración formal del presidente de la sesión para que tuviera unas mínimas garantías de éxito; gracias a la misma, la Subcomisión se mostró de acuerdo en que se tomase “más tarde” una decisión “aceptable para todos” acerca de en qué principio ubicar de la modificación pacífica de las fronteras⁹⁰. En cualquier caso, Miguel Solano se mostraba razonablemente satisfecho con la resolución de este principio:

“Desde nuestro punto de vista, y salvo mejor parecer en contrario, me parece que el resultado puede ser calificado de satisfactorio. (...) Las frases dedicadas a la inviolabilidad, con todos sus meandros, creo sin embargo hacen ligar claramente la relación entre inviolabilidad y prohibición del uso de la fuerza. (...) Los resultados obtenidos deben ser calificados en tal sentido como muy positivos y se reflejan tanto en la debida defensa de

⁸⁸ “CSCE/II/A/125. Committee I, A. Sub-Committee 1: Inviolability of frontiers, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

⁸⁹ “Telegrama 331 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 6 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “CSCE/II/A/24. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the Federal Republic of Germany. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁹⁰ “CSCE/II/A/JOURNAL/88. Committee I, A. Sub-Committee 1: Journal No. 88. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/28.

nuestros intereses como en la acertada proposición de medidas que han contribuido a solucionar algunos de los problemas más álgidos que la redacción del principio planteaba”⁹¹.

Al fin y al cabo, España salía con sus objetivos cumplidos: inviolabilidad se vinculaba a cambio de fronteras por vías violentas; se dejaba la puerta abierta a aprobar más adelante cambios territoriales, siempre de mutuo acuerdo y por medios pacíficos; y se rechazaba el vínculo de estos principios con el de la autodeterminación de los pueblos que pretendía Francia. De esta forma quedaba consagrado este principio, base de toda la argumentación española en el caso de Gibraltar; de esa forma, lo que ya era válido según la doctrina de las Naciones Unidas volvía a ser refrendado en esta especie de “Carta de los derechos políticos de los Estados europeos”⁹². En definitiva, la diplomacia española conseguía ver ratificada la posición que desde el inicio, allá por el mes de febrero de 1973 con la sonada declaración interpretativa presentada por Aguirre de Cárcer en Helsinki, había mantenido desde el inicio del proceso de la CSCE para así redimir su posición en el contencioso con Reino Unido por Gibraltar.

Por su parte, el cuarto principio era también decisivo para España: la “integridad territorial de los Estados”. Además de las generalistas, se presentaron varias propuestas por parte de Checoslovaquia, Rumanía y Chipre⁹³. El representante español, Javier Rupérez, reiteró los términos de la propuesta CSCE/II/A/13⁹⁴, la única registrada por su delegación en la Subcomisión A/1:

“Los Estados participantes respetarán y observarán rigurosamente la integridad territorial de cada Estado y se abstendrán de adoptar cualquier línea de conducta, especialmente por la fuerza, susceptible de poner en peligro o comprometer su integridad territorial o unidad nacional, lo que sería considerado como una grave violación de los princi-

⁹¹ “Informe núm. 224 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 6 de abril de 1974”, AMAE, R 14118.

⁹² “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

⁹³ “Telegrama 354 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 24 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁹⁴ “CSCE/II/A/13. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Spain, Principle of “territorial integrity of States”. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

pios estipulados por la Carta de las Naciones Unidas, enunciados en la presente Declaración”⁹⁵.

Esta formulación ya había tenido “muy buena acogida” por la “gran mayoría” de delegaciones, tanto que en noviembre se había acordado tomar este texto como “base” para la redacción definitiva de este principio de respeto a la integridad territorial de los Estados⁹⁶. Suecia, Chipre, la URSS, Canadá, Turquía y Francia se mostraron de acuerdo en que el párrafo español fuera la base para la redacción de este principio en detrimento de las propuestas orales de Checoslovaquia y Rumanía⁹⁷. El hecho de que la propuesta española otorgara carácter exclusivo a la fórmula sobre el “uso de la fuerza” dio completa satisfacción a las dos tesis contrapuestas entre Este y Oeste sobre este principio fue decisiva. Javier Rupérez agradeció al resto de delegaciones este apoyo⁹⁸. Pocos días después, los debates se tornaron en torno al concepto “unidad nacional”⁹⁹; España recordó, para que sirviera de “conciliación”, que su propuesta ya contenía la mención a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas para relacionarlo con el respeto a esta integridad territorial¹⁰⁰. Javier Rupérez advirtió que las adquisiciones territoriales también podían realizarse por medios pacíficos pero ilegales, y que tal realidad debía ser recogida en el principio de integridad territorial si se quería mantener la formulación; así, el representante español propuso que se considerase la posibilidad de inclusión de la frase sobre la agresión en su contexto, el principio de no recurso a la amenaza o al uso de la fuerza¹⁰¹.

Tras alcanzarse un principio de pacto, basado en buena medida en la propuesta base española, con una nueva iniciativa oral de Reino Unido para que las ocupaciones de

⁹⁵ “CSCE/II/A/13. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Spain, Principle of “territorial integrity of States”. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

⁹⁶ “Telegrama 711 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 8 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

⁹⁷ “Telegrama 354 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 24 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁹⁸ “Informe núm. 243 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 30 de abril de 1974”, AMAE, R 14119.

⁹⁹ “Telegrama 369 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Informe núm. 243 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión I (Principios). Ginebra, 30 de abril de 1974”, AMAE, R 14119.

¹⁰⁰ “Informe núm. 243 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión I (Principios). Ginebra, 30 de abril de 1974”, AMAE, R 14119.

¹⁰¹ “Telegrama 428 del representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 18 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

territorios de otros Estados no fueran legales, y los nuevos matices lingüísticos introducidos por España –para evitar confusiones en torno a Gibraltar y lograr que las ocupaciones pacíficas tampoco fueran *per se* legales si contrariaban el Derecho internacional¹⁰²–, se llegó a un acuerdo definitivo. Este cuarto principio señalaba que los Estados participantes respetarían la integridad territorial del resto de países de la CSCE, absteniéndose de “toda acción incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” –precepto incluido por España– y que atentase “contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquier Estado participante”, así como prohibía cualquier acción semejante que constituyera “una amenaza o uso de la fuerza”. Los Estados participantes también se comprometían a no hacer del territorio de cualquiera de ellos objeto de ocupación militar o de otras medidas de fuerza directas o indirectas que contravinieran el Derecho internacional, u objeto de adquisición mediante tales medidas o la amenaza de ellas y remachaba lo que había tranquilizado a España para apoyar la propuesta británica: “Ninguna de tales ocupación o adquisición se reconocerá como legal”¹⁰³. De esta forma, como admitía el Gobierno español, se incluía una noción de unidad, también existente en la doctrina de las Naciones Unidas, pero que, en este contexto, tenía además el valor de ser aducida frente a cualquier acción que desde el exterior pudiera atentar contra la unidad de España¹⁰⁴.

El quinto principio fue el de la solución pacífica de controversias, que se preveía más tranquilo al no contar –en teoría– con la polémica carga de los dos principios anteriores. Los debates fueron muy cortos. Además de la propuesta base presentada por Suiza¹⁰⁵ –auténtica artífice de la inclusión de este punto en el Decálogo de Helsinki–, había un texto provisionalmente registrado¹⁰⁶ y propuestas orales provenientes de Turquía,

¹⁰² “Telegrama 436 del representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹⁰³ “CSCE/II/A/129. Committee I, A. Sub-Committee 1: Territorial integrity of States, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁰⁴ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

¹⁰⁵ “CSCE/II/A/27. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Switzerland, Proposed amendments. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/26.

¹⁰⁶ “CSCE/II/A/128. Committee I, A. Sub-Committee 1: Peaceful settlement of disputes, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 May 1974”, “CSCE/II/A/130. Committee I, A. Sub-Committee 1: Peaceful settlement of disputes, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 27 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

Yugoslavia y Países Bajos¹⁰⁷. El texto definitivo acabaría señalando que los Estados participantes arreglarían “por medios pacíficos” las controversias surgidas entre ellos para evitar poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia. De esta forma, se exhortaba a los Estados participantes en la CSCE a, “de buena fe y dentro de un espíritu de cooperación”, esforzarse por lograr una solución “equitativa y rápida”, basada en el derecho internacional. Para ello, se servirían de cauces como: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial u otros métodos, incluido todo procedimiento de arreglo convenido con anterioridad a las controversias de las que eran parte. En caso de no lograr una solución a través de los medios pacíficos anteriormente mencionados, las partes en litigio continuarían buscando una forma “mutuamente convenida” para el arreglo pacífico de la controversia. Para concluir, los países de la CSCE que fuesen parte de un pleito determinado -así como los demás Estados participantes- se abstendrían “de toda acción que agrave la situación hasta el punto de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad” o de “dificultar el arreglo pacífico de la controversia”¹⁰⁸.

A finales de mayo de 1974 se iniciaba el examen del sexto principio surgido de las Recomendaciones Finales de Helsinki: la no intervención/no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Finlandia introdujo una propuesta que ofrecía una reconsideración global del proyecto en discusión y que proponía el resto de los países de la CSCE respetar “los fundamentos políticos, económicos y culturales de los otros Estados participantes así como su derecho a determinar su propio sistema legislativo y reglamentario”¹⁰⁹. Se sospechaba que dicha referencia pudiera estar pactada previamente con la URSS¹¹⁰. España respaldó plenamente dicho párrafo; se adujo que ello ayudaría a desbloquear las negociaciones que estaban estancando la Conferencia, al otorgar al Pacto de Varsovia las “cláusulas de salvaguardia” que los socialistas “tanto parecían necesitar”¹¹¹; pero también, no olvidemos, porque dichas garantías de salvaguarda de “respe-

¹⁰⁷ “Informe núm. 286 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 28 de mayo de 1974”, AMAE, R 14119.

¹⁰⁸ “CSCE/II/A/133. Committee I, A. Sub-Committee 1: Peaceful settlement of disputes, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁰⁹ “CSCE/II/A/134. Committee I, A. Sub-Committee 1: Draft proposal for the principle of non-intervention in internal affairs, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹¹⁰ “Informe núm. 306 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 17 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

¹¹¹ “Telegrama 557 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-

to” a las bases políticas, económicas y sociales de cualquier Estado podrían favorecer la “homologación” que la dictadura franquista buscaba obtener en el proceso de la CSCE por parte del resto de Estados participantes. ¿Nueva alianza España-bloque comunista en Ginebra, como había ocurrido con otros principios?

Los anhelos de España, Finlandia y el Pacto de Varsovia para que en este principio de “no injerencia en asuntos internos” progresase la fórmula de respeto a los sistemas económicos y sociales se vieron frustrados. Un *package deal* presentado por casi todos los países neutrales y no alineados –excepto Suecia y Yugoslavia¹¹²– y que defendía trasladar la propuesta finlandesa a otros principios –esto es, reiterarlo en el primero y añadirlo en el noveno¹¹³–, acabó logrando el apoyo de Occidente, lo que obligó a ceder a la otra parte¹¹⁴. Finlandia aceptó porque su propuesta era, al menos, destinada a otro punto del Decálogo de Helsinki, mientras que el Pacto de Varsovia y España se daban por satisfechos, porque al menos dichos preceptos figurarían en el texto final de la CSCE¹¹⁵.

Desbloqueada esta cuestión, el sexto principio se basó en cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, los Estados participantes acordaban abstenerse de “ninguna intervención directa o indirecta, individual o colectiva”, por cualquier medio en asuntos los “internos o externos” propios de la jurisdicción de cada país participante, y con independencia de sus relaciones mutuas¹¹⁶. En segundo lugar, se exhortaba a todos los Estados de “cualquier forma de intervención armada” o de la mera amenaza de tal intervención contra otro Estado participante. En tercer lugar, los firmantes se comprometerían a prohibir “en todas las circunstancias” cualquier otro acto de coerción militar, polí-

Telegramas; “Informe núm. 300 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 10 de junio de 1974”, “Informe núm. 306 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 17 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

¹¹² “Telegrama 635 del embajador representante de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 3 de julio de 1975”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹¹³ “Informe núm. 331 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la III Comisión. Ginebra, 1 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

¹¹⁴ “CSCE/CC/JOURNAL/33. Co-ordinating Committee: Journal No. 33. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 July 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/18; “Informe núm. 374 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la interrupción estival de la CSCE: aprobación del *package deal*. Ginebra, 29 de julio de 1974”, AMAE, R 14120; “Telegrama 663 del embajador representante de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 26 de julio de 1975”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹¹⁵ “Informe núm. 337 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los términos de la negociación global propuestos por los países neutros. Ginebra, 3 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

¹¹⁶ “CSCE/II/A/135. Committee I, A. Sub-Committee 1: Non-intervention in internal affairs, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 July 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

tica, económica o de otro tipo, que violase los derechos inherentes a la soberanía de otro país presente en la CSCE para obtener así ventajas “de cualquier clase”. Finalmente, el cuarto punto, auspiciado por Alemania Occidental¹¹⁷ –con el apoyo decidido de España¹¹⁸– culminaba con el compromiso cumbre de este principio: los Estados participantes en la CSCE convenían no prestar asistencia “directa o indirecta” a las actividades “terroristas” o subversivas o de otro tipo “encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante”¹¹⁹. Madrid justificó su apoyo a la redacción final de este principio porque, pese a no incluirse en el mismo el respeto al sistema político, jurídico o socioeconómico de cada país, reflejaba “bastante bien” la prohibición de intervenir en asuntos internos a través de actividades terroristas y subversivas¹²⁰.

A la vuelta del verano de 1974, la Subcomisión relanzó la discusión sobre el séptimo principio del Decálogo de Helsinki, también uno de los más delicados: el respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales. Recordemos que Francia, la URSS, Yugoslavia y Reino Unido habían presentado previamente propuestas en esta materia, al igual que la Santa Sede, que lo hizo en materia de libertad religiosa¹²¹. Dependiendo de cómo se desarrollasen las negociaciones generales, se preveía que tuviesen lugar los debates de dicho principio: era un tema en el que los socialistas no se sentían especialmente a gusto y los occidentales, que habían planteado este principio como condición *sine qua non* para participar en la CSCE, intentarían utilizarlo para poner “al límite” a unos países del Pacto de Varsovia que desearían ver un texto superficial y meramente declaratorio¹²².

¹¹⁷ “Telegrama 583 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹¹⁸ “Telegrama 523 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de junio de 1974”, “Telegrama 557 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹¹⁹ “CSCE/II/A/135. Committee I, A. Sub-Committee 1: Non-intervention in internal affairs, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 July 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹²⁰ “Telegrama 663 del embajador representante de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 26 de julio de 1975”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹²¹ “CSCE/II/A/10. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of the Holy See, respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief. Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/26; CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.), pp. 148-150.

¹²² “Informe núm. 336 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los problemas pendientes de la CSCE: el principio de los Derechos Humanos. Ginebra, 3 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

España tampoco partía con una papeleta fácil en este tema, dada la naturaleza dictatorial y represora de los Derechos Humanos de su régimen político¹²³. Pero de nuevo era del debate en torno a las “minorías nacionales” de Yugoslavia el que más preocupaba en la delegación española¹²⁴. Ya en el plenario de la Comisión se había tratado esta cuestión gracias a distintas propuestas de Yugoslavia¹²⁵. España siempre fue una de las delegaciones que más combativas se mostró contra la discusión de este tema en la Comisión I por el siempre controvertido problema territorial del Estado; también, porque Madrid temía que Yugoslavia pretendía con ello una “declaración separada” de la CSCE sobre las minorías nacionales en vez de incluirlo en el Orden del Día previamente establecido¹²⁶. La delegación española, que contó siempre con fieles aliados como Grecia, Turquía, Chipre, Francia y Portugal¹²⁷, siempre argumentó: que este tema quedaba “su-

¹²³ El director general de Europa y jefe de la delegación española en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, manifestó que, ante la inevitabilidad de las comparaciones entre la Declaración de Principios Atlánticos firmada en Bruselas el 26 de junio de 1974, y la Declaración de Principios hispano-norteamericana que se firmaría ese mismo año, había que prever las posibles críticas ante la ausencia en esta última de cualquier alusión al respeto a los Derechos Humanos; pese a ello, y a que España tampoco había refrendado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Madrid sí había dado su apoyo a las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, donde sí se contemplaba la observancia por los derechos fundamentales del ser humano. Además, recordaba Aguirre de Cárcer, el carácter “declarativo” y no jurídicamente vinculante y ejecutivo de este texto, hacía que la inclusión de las palabras “respeto de los derechos del hombre” en el mismo no supusiera una fuente de obligaciones específicas “no previstas” por el ordenamiento jurídico español entonces vigente. Hasta donde sabemos, nadie reprochó a España las violaciones de los Derechos Humanos. “Nota para el Señor Ministro de la Dirección General de Europa sobre el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la Declaración de Principios hispano-norteamericana. Madrid, 6 de julio de 1974”, AMAE, R 19882, expediente 4.

¹²⁴ “Informe núm. 378 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera comisión: los Principios: Derechos Humanos. Ginebra, 1 de agosto de 1974”, AMAE, R 14120.

¹²⁵ “CSCE/II/C.1/7. Committee I: Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia, National minorities. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 November 1973”, “CSCE/II/C.1/9. Committee I: Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia, Europe’s contribution to world peace and the self-determination of colonial people. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24; “CSCE/II/C.1/17. Committee I: Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia, Draft resolution on the promotion of respect for the rights of national minorities. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/25; “Telegrama 259 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de marzo de 1974”, “Telegrama 381 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 2 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Informe núm. 324 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los temas pendientes ante CSCE: minorías nacionales. Ginebra, 28 de junio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3 (4)-1/1 (CSCE).

¹²⁶ “Informe núm. 324 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los temas pendientes ante CSCE: minorías nacionales. Ginebra, 28 de junio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3 (4)-1/1 (CSCE).

¹²⁷ “Telegrama 259 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

ficientemente cubierto” en las Subcomisiones de Educación y Cultura¹²⁸, donde, como es sabido, Madrid defendía como alternativo el término “culturas y lenguas regionales”; que se estaba violentando el mandato de las Recomendaciones Finales de Helsinki, que no contemplaba tratar este tema en la Comisión I; que se corría el riesgo de aplicar “indebidamente” el principio a grupos minoritarios “no considerables como nacionales”; y se quería convertir a un colectivo en sujeto de derecho, cuando sólo los individuos podían tener dicha condición¹²⁹.

Las delegaciones española y yugoslava comenzaron a tener reuniones informales, que inicialmente fueron en vano¹³⁰: Belgrado no estaba dispuesta a ceder, en especial por su situación interna, y amenazó con vetar la aprobación del séptimo principio¹³¹; España tuvo que transigir y apoyó la inclusión de las “minorías nacionales” en esta Subcomisión, pero bajo una formulación que contemplase que los Estados participantes en cuyos territorios hubiera minorías nacionales respetarían “el derecho de las personas pertenecientes a dichas minorías”¹³², siendo los individuos los detentadores de sujetos, no el colectivo o la comunidad. Javier Rupérez reclamó que lo que todavía quedaba por redactar sobre las minorías nacionales en el contexto general de la Conferencia de Helsinki se circunscribiera “exclusivamente” a los temas de cultura y educación, donde además, se podría introducir la mención conjunta de “minorías naciones” y “culturas regionales” tradicionalmente defendida por España¹³³. Resuelta la cuestión de las minorías nacionales, y salvado el obstáculo planteado por la propuesta suiza respecto a la represión y las detenciones arbitrarias¹³⁴, el 20 de noviembre de 1974 –anécdotas de la

¹²⁸ “Telegrama 259 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹²⁹ “Informe núm. 384 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Los Derechos Humanos: especial referencia a las minorías nacionales. Ginebra, 18 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³⁰ “Informe núm. 402 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los Derechos Humanos: las minorías nacionales. Ginebra, 1 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³¹ “Informe núm. 441 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³² “Informe núm. 435 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios, minorías nacionales. Ginebra, 29 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³³ “Informe núm. 448 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios, Derechos Humanos. Ginebra, 12 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³⁴ “CSCE/II/A/27. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of Switzerland, Proposed amendments. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/26; “CSCE/II/A/JOURNAL/194. Committee I, A. Sub-Committee 1: Journal No. 194. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 November 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/30; “Informe núm. 412 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la

Historia, justo un año antes de la muerte de Franco- se registró el acuerdo definitivo sobre el principio de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Cuatro puntos principales sustentaban dicha declaración. Primero, el compromiso de los Estados participantes a respetar los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, “sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”; para ello, acordaban promover y fomentar el “ejercicio efectivo” de los derechos y libertades civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros, todos los cuales derivaban de la dignidad inherente a la persona humana y eran “esenciales para su libre y pleno desarrollo”; en ese sentido, y gracias a la propuesta de la Santa Sede, se otorgaba un carácter especial a los derechos en materia de la libertad religiosa¹³⁵. Segundo, el ya polémico reconocimiento de las personas pertenecientes a las “minorías nacionales” a la igualdad ante la ley y a recibir la “plena oportunidad” para el goce “real” de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Tercero, los Estados participantes admitían “el valor universal” de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, cuyo “respeto universal y efectivo” en sus relaciones mutuas era considerado “un factor esencial” de la paz, la justicia y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos como entre los Estados”, contando para ello con la colaboración de la ONU. Cuarto punto, la CSCE no traería consigo un nuevo acervo en esta materia, sino que los países participantes en el proceso de Helsinki se limitarían a actuar “de conformidad” con las disposiciones establecidas en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos; ello, sin perjuicio de que, como había propuesto España¹³⁶, cumplieran las obligaciones que hubiera contraído cada Es-

Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 8 de octubre de 1974”, “Informe núm. 441 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹³⁵ Para entender las consecuencias de este apartado del futuro Acta Final de Helsinki desde el punto de vista de la Conferencia de Iglesias Europeas, *vid. La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Églises. Rapport d'un colloque à Buckow, RDA, 27-31 octobre 1975*, Ginebra, Conférence des Églises européennes, 1976, pp. 8-76.

¹³⁶ Javier Rupérez había defendido que todos los países participantes aceptasen las distintas menciones a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, a la Declaración Universal y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, aduciendo que “una buena mayoría” de los Estados allí presentes –incluida España- no habían ratificado los primeros. “Informe núm. 396 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 24 de septiembre de 1974”, “Informe núm. 400 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 1 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

tado al firmar declaraciones y acuerdos internacionales en este ámbito, entre ellos los Pactos Internacionales de los Derechos Humanos¹³⁷.

El octavo principio en discusión era el del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos. Había cinco propuestas sobre la mesa: las generalistas francesa, soviética y yugoslava, y la específica de Países Bajos¹³⁸; igualmente, circulaba un texto -extraoficial y no registrado- de Hungría que copiaba buena parte de la iniciativa francesa y, al igual que Yugoslavia, condenaba el colonialismo¹³⁹.

Era un tema de primera magnitud, entre otras razones, por la importancia que le concedía la República Federal de Alemania de cara a la posible reunificación del país por si la misma podía facilitar –o al menos no impedir- la “voluntad de autodeterminación” de la población de la RDA de crear un único Estado alemán. Mientras, para holandeses, franceses y británicos, debía servir para auspiciar el derecho de autodeterminación de los pueblos bálticos y el resto de Estados socialistas; para la URSS, justo lo contrario: no permitir ninguna ambigüedad en este ámbito para evitar posibles alteraciones a la unidad nacional, poniendo el énfasis sobre aspectos relacionados con la colonización y el imperialismo. Por su parte, Canadá, Rumanía e Irlanda -y también España¹⁴⁰- trataban de impedir posibles olas independentistas que pusieran en peligro la integridad territorial de los Estados. Finalmente, para los yugoslavos, este derecho estaba relacionado con sus minorías naciones y una supuesta facultad de independencia de sus repúblicas federales¹⁴¹, asunto que estallaría como un polvorín varios lustros más tarde. La delegación española también tenía en mente el derecho de autodeterminación para el pueblo gibraltareño, defendiendo la inclusión de una referencia a la Carta de Naciones Unidas, para poder refutar los argumentos en pro del derecho a la autodeterminación

¹³⁷ “CSCE/II/A/136. Committee I, A. Sub-Committee 1: Seventh Principle: “Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion or belief”, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 November 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹³⁸ “CSCE/II/A/8. Explanatory document submitted by the delegation of the Netherlands, Equal rights and self-determination of peoples. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 October 1973” [CSCE/II/A/8/Corr.1, 15 October 1973], CSCE/OSCE Archive, E/26.

¹³⁹ “Informe núm. 419 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 21 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹⁴⁰ “Informe núm. 338 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los problemas pendientes de la CSCE: el principio de la autodeterminación de los pueblos. Ginebra, 3 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

¹⁴¹ “Informe núm. 419 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Ginebra, 21 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

que reclamaban los habitantes de la colonia, más después de las Resoluciones favorables a España de 1966¹⁴².

Por tanto, otro reto a afrontar era el “factor de equilibrio” que conjugase el derecho de autodeterminación de los pueblos y los “derechos legítimos” de los Estados para mantener su integridad territorial. El Este mantenía una posición ambigua al respecto, Occidente se oponía a dicho “equilibrio” y Grecia, Chipre, Canadá y España pugnaban activamente por la consecución del mismo. No sólo eso. La diplomacia española lanzó un órdago: si no se introducía dicha “cláusula”, España haría una reserva formal poniendo en relación la autodeterminación con el principio de la integridad territorial, de tal manera que pudiese conseguir que fuera aprobada alguna de las menciones sobre la unidad de los Estados participantes; Rumanía amenazó con hacer lo mismo¹⁴³. Al final no hizo falta. Tras multitud de negociaciones oficiosas, y con una activa participación por parte de Turquía, Suiza e Italia, se llegó a un acuerdo para proponer dicha “cláusula de salvaguardia”¹⁴⁴.

En febrero de 1975 se produjo el registro definitivo de este octavo principio del Decálogo de Helsinki. Los Estados participantes se comprometían a respetar la “igualdad de derechos” de los pueblos, y su derecho a la “libre determinación”, obrando en todo momento de conformidad “con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas” y con las normas pertinentes del Derecho internacional, incluyendo las que se referían “a la integridad territorial de los Estados” –punto clave para España, introduciendo la anhelada cláusula de “factor de equilibrio”-. Al mismo tiempo, y en virtud de dicho principio, todos los pueblos tienen siempre el derecho, “con plena libertad”, a determinar su “condición política interna y externa, sin injerencia exterior, y a proseguir” así como su “desarrollo político, económico, social y cultural”. Los Estados participantes reafirmaban la importancia universal del respeto y del ejercicio efectivo de

¹⁴² “Informe núm. 338 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los problemas pendientes de la CSCE: el principio de la autodeterminación de los pueblos. Ginebra, 3 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

¹⁴³ “Informe núm. 461 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Autodeterminación de los pueblos. Ginebra, 19 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

¹⁴⁴ “Informe núm. 468 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los Principios. Algo de Derechos Humanos y mucho de autodeterminación. Ginebra, 26 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

este derecho de autodeterminación para las relaciones amistosas entre ellos, y recordaban la trascendencia de eliminar “cualquier forma de violación de este principio”¹⁴⁵.

Dicho texto era notablemente satisfactorio para los intereses de España, al contemplar esa “cláusula de salvaguardia” la autodeterminación y el respeto a la integridad territorial de los Estados, pero también el reconocimiento de la libertad a la condición política, económica y social de cada país participante. Sin embargo, en vista de los problemas que la delegación de España consideró quedaban “pendientes”, decidió presentar una reserva formal sobre el texto de dicho principio:

“La delegación de España confirma que el acuerdo que ha otorgado hoy al registro provisional del octavo Principio -Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos será definitivo cuando el Subcomité haya procedido a una redacción, considerada satisfactoria del cuarto Principio -Integridad territorial de los Estados- y de las cláusulas finales del catálogo de los Principios”¹⁴⁶.

A partir de entonces, la Subcomisión pudo centrarse en la redacción del noveno principio: la cooperación entre los Estados. Apenas mes y medio después del inicio de los trabajos, el noveno principio fue registrado. En el mismo, los países participantes de la CSCE se comprometían a cooperar “entre sí y con todos los Estados” en diferentes campos, poniendo un “énfasis especial” en los ámbitos acordados en el marco del proceso de Helsinki. Igualmente, convenían desarrollar su cooperación promoviendo “la comprensión y la confianza mutuas, las relaciones amistosas y de buena vecindad entre ellos, la paz internacional, la seguridad y la justicia”. Ello, sin olvidar la colaboración en los ámbitos de los otros dos “cestos”, esto es, la economía, la ciencia, la tecnología, la cultura y los contactos humanos; poniendo, eso sí, estos beneficios “al alcance de todos” para reducir las diferencias en los niveles de desarrollo económico y en particular, tal y como se reconocía implícitamente, a los países en desarrollo. Finalmente, los países de la CSCE confirmaban que Gobiernos, instituciones, organizaciones y las personas tenían por delante la tarea de desempeñar “un papel importante y positivo” a la hora de contribuir en el logro de estos objetivos. La finalidad principal era “desarrollar relacio-

¹⁴⁵ “CSCE/II/A/137. Committee I, A. Sub-Committee 1: Eighth Principle: “Equal rights and self-determination of peoples”, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 February 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁴⁶ “CSCE/II/A/JOURNAL/240. Committee I, A. Sub-Committee 1: Journal No. 240. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 February 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/30.

nes más estrechas” entre todos los Estados “sobre una base mejor y más duradera en beneficio de los pueblos”¹⁴⁷.

Por ende, “vía libre” para la redacción del décimo y último principio del Decálogo de Helsinki: el cumplimiento de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional. Las objeciones surgirían en la recta final de la segunda fase de Ginebra: Francia exigía una “cláusula de relación” entre los diez principios y, sobre todo, una inclusión sobre la “responsabilidad” y los derechos cuatripartitos –sobre Berlín y Alemania- que fuera vinculada a la modificación de fronteras y al cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales¹⁴⁸; una iniciativa que, como reconoce el diplomático francés Alain Pierret, suscitó un recibimiento “más que reservado” pues varios países como Grecia, Chipre, Rumanía o Italia temían que ello diese lugar a una “interpretación más amplia” de la doctrina Breznev¹⁴⁹. Sin embargo, tal y como comentó Gérard André, del *Quai d’Orsay*, a Javier Rupérez, dicho punto era “innegociable” para su Gobierno¹⁵⁰; incluso el ministro de Exteriores galo, Jean Sauvagnargues, estaba haciendo una gira por los países de la CEE y los neutrales/no alineados como Yugoslavia; es más, París habría ofrecido al Gobierno de Tito una mayor flexibilidad en su oposición a las “minorías nacionales” y que propondría en la CEE que la primera Conferencia de continuidad tras Helsinki se celebrase en Belgrado a cambio de granjearse su apoyo a esta cuestión¹⁵¹. Francia contaba con el apoyo de la URSS, la mayoría del Pacto de Varsovia, Estados Unidos y Reino Unido; pero Rumanía, Suecia, Suiza, Chipre y España rechazaban sus pretensiones: Javier Rupérez mostró sus reparos a la iniciativa gala, puesto que era importante separar las responsabilidades en la nueva fórmula, indicó la “insuficiencia” de la misma por el peligro que suponía la aceptación de la validez *res inter*

¹⁴⁷ “CSCE/II/A/138. Committee I, A. Sub-Committee 1: Ninth Principle: “Co-operation among States”, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 April 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁴⁸ “CSCE/II/A/31/Rev.1. Committee I, Sub-Committee A: Proposal submitted by the delegation of the France. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/27; « Télégramme no. 2864/73, de Wormser. Bonn, 17 juillet 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série RFA, vol. 3057.

¹⁴⁹ PIERRET, Alain: *De la case africaine à la villa romaine. Un demi-siècle au service de l’Etat*, París, L’Harmattan, 2010, p. 151.

¹⁵⁰ “Telegrama 236 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 26 de mayo de 1975”, AMAE, Caja 67.

¹⁵¹ “Telegrama 286 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

allios del acta y expresó la necesidad de que se relacionase con el Derecho Internacional¹⁵².

En los últimos días de la segunda fase de Ginebra se alcanzó un acuerdo definitivo en este punto. La actitud mostrada por países como España, Canadá, Países Bajos, Italia, Rumanía y los neutrales y no alineados provocó que Francia diera su brazo a torcer¹⁵³. No habría referencia a Berlín pero se dejaría claro que la declaración de Principios de Helsinki no afectaría a “los derechos y obligaciones de los Estados participantes de la CSCE, así como tampoco los correspondientes tratados y otros acuerdos y arreglos”¹⁵⁴. Tras ello, el registro del décimo y último principio del Decálogo de la CSCE fue cuestión de horas. Punto fundamental: los Estados participantes se comprometían a cumplir “de buena fe” sus obligaciones contraídas según el Derecho Internacional, público o privado, del general como de los distintos tratados. Asimismo, se comprometían, en el ejercicio de sus derechos soberanos, a tener “debidamente en cuenta” y a aplicar las disposiciones del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. En caso de conflicto, los firmantes confirmaban que, en caso de conflicto, el texto preeminente era la Carta de las Naciones Unidas. Eso sí, no establecía un orden de prelación: además de que, como se ha dicho, no se quebrantarían los tratados y acuerdos ya firmados por todos y cada uno de los Estados participantes, los Principios de Helsinki se aplicarían “por igual y sin reservas, interpretándose cada uno de ellos teniendo en cuenta a los demás”. Igualmente, los países de la CSCE garantizaban respetar y aplicar los diez puntos del Decálogo en sus relaciones mutuas, para que todos se beneficiasen de las ventajas dimanadas de dichos principios; también se comprometieron a utilizarlos para sus vínculos con el resto de Estados de la comunidad internacional, dando al proceso de la CSCE el tinte de “ejemplaridad” y “universalismo” que con tanto ahínco habían defendido países como España. Finalmente, el texto afirmaba que el Decálogo fomentaría el “desarrollo de relaciones normales y amistosas y el progreso de la cooperación entre ellos en todos los campos”, para así contribuir una “mejor comprensión mutua de sus actitudes y opiniones”¹⁵⁵.

¹⁵² “Telegrama 302 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 27 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

¹⁵³ “Telegrama 312 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 5 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

¹⁵⁴ “Telegrama 312 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 5 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

¹⁵⁵ “CSCE/II/A/140. Committee I, A. Sub-Committee 1: Text registered. Conference on Security and Cooperation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

España dio su “visto bueno”, no sin antes hacer una doble declaración interpretativa en la que “entendía” que en dicho texto los derechos, obligaciones, tratados, acuerdos y arreglos eran aquellos “conformes con el Derecho internacional”¹⁵⁶. La delegación española, como se ve, insistiría mucho en este punto para evitar disquisiciones que pudieran dar un papel vinculante a arreglos y responsabilidades derivadas de la Segunda Guerra Mundial, y que no correspondieran al nivel de tratados y acuerdos conformes al Derecho internacional¹⁵⁷.

Por último, y tras el registro del preámbulo¹⁵⁸, se acordó, también por iniciativa de Francia, incluir en el documento final una “cláusula de interdependencia” entre los diez principios plasmados y que haría las veces de párrafo introductorio de la parte dispositiva. A través del mismo, los Estados participantes manifestaron:

*“Declaran su determinación de respetar y poner en práctica, cada uno de ellos en sus relaciones con todos los demás Estados participantes, independientemente de sus sistemas políticos, económicos o sociales, así como de su tamaño, situación geográfica o nivel de desarrollo económico, los siguientes principios, todos ellos de significación primordial, que rigen sus relaciones mutuas”*¹⁵⁹.

Con el registro de este párrafo¹⁶⁰, concluían los trabajos de la Subcomisión A/1, encargada de desarrollar los “diez mandamientos” de los Principios de Helsinki sobre las relaciones entre los Estados participantes en la Conferencia. Pese a que lo adoptado no era inédito en el Derecho internacional y muchos de estos preceptos estaban inspirados en la “Declaración sobre las relaciones amistosas”, la mayor novedad residía en que, por primera vez, el trasfondo principal de preocupación era específicamente Europa. Además, como señaló Miguel Solano en su informe final a Madrid, todos salían ganando: los soviéticos consiguieron su anhelada inviolabilidad de fronteras –que no intangi-

¹⁵⁶ “CSCE/II/A/JOURNAL/332. Committee I, A. Sub-Committee 1: Journal No. 332. Conference on Security and Co-operation in Europe. 14 July 1975”, “CSCE/II/A/JOURNAL/337. Committee I, A. Sub-Committee 1: Journal No. 337. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/31.

¹⁵⁷ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

¹⁵⁸ “CSCE/II/A/139. Committee I, A. Sub-Committee 1: Text registered: Questions relating to security in Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁵⁹ “CSCE/II/A/140. Committee I, A. Sub-Committee 1: Text registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

¹⁶⁰ “CSCE/II/A/140. Committee I, A. Sub-Committee 1: Text registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/27.

bilidad-; pero, al mismo tiempo, este Decálogo también incluía principios como: la modificación pacífica de fronteras; el no recurso a la fuerza; la no injerencia en asuntos internos; el respeto a los sistemas políticos, económicos y sociales elegidos por los distintos Estados; la observancia respecto a los Derechos Humanos; y una cláusula final exhortando a una aplicación “igual” y a una interpretación “global” de todo el Decálogo¹⁶¹. Por ende, acabó siendo un texto adecuado para las aspiraciones de todas las partes, incluida España.

2.2 El arreglo pacífico de controversias, los aspectos militares para la seguridad y las medidas para el fomento de la confianza.

El día 18 de septiembre, mismo día que empezaba la segunda fase de Ginebra, la anfitriona Suiza presentó su “iniciativa estrella” para la CSCE: el proyecto para la resolución pacífica de los conflictos, auspiciado por el profesor Rudolf Bindschedler, jefe de la delegación suiza y prestigioso jurista¹⁶². El país que albergaba la segunda fase de la Conferencia cumplía de esta forma la exhortación de unas Recomendaciones Finales que trasladaban a los Estados participantes la capacidad de estudiar “propuestas tendientes a elaborar un método para el arreglo de controversias entre Estados participantes por medios pacíficos”; así, se daría expresión a la idea de que el respeto del Decálogo de Helsinki fomentaría “el desarrollo de relaciones normales y amistosas entre los Estados participantes y el de sus contactos políticos”, lo que, además, fomentaría la cooperación entre ellos¹⁶³.

Naturalmente no era ajeno a este proceso el hecho de que la anfitriona Suiza buscara cierto protagonismo internacional por su neutralidad, y si bien la diplomacia helvética había forzado la creación de un Grupo de Trabajo especial en el seno de la Comisión I, su documento no parecía despertar un entusiasmo generalizado entre las distintas delegaciones¹⁶⁴; entre ellas, España¹⁶⁵. Los países del Este rechazaban la “obligatoriedad

¹⁶¹ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

¹⁶² “CSCE/II/B/1. Draft by the delegation of Switzerland of a Convention on a European system for the peaceful settlement of disputes. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/32-E/33-E/34.

¹⁶³ “Párrafos 17-20. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

¹⁶⁴ “Despacho 1066 del embajador de España en Berna, José Miguel Ruiz Morales, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, sobre la Conferencia de Seguridad Europea de Ginebra. 28 de

absoluta” de recurrir al arbitraje¹⁶⁶. La mayoría de países occidentales respaldaron el proyecto suizo¹⁶⁷, salvo Francia, que tildó el proyecto de “ambiguo”, criticó el hecho de que este proyecto pudiera crear el riesgo de “parcelar” por regiones el Derecho internacional y rechazó la posibilidad de instaurar una “acción popular” en este Tribunal de Arbitraje¹⁶⁸. Mientras, Rumanía presentó una declaración formal que llamaba a los Estados para que se abstuvieran del uso de la fuerza en sus relaciones y exhortaba a intentar solucionar sus conflictos por medios pacíficos¹⁶⁹. Bindschedler, jefe de la delegación suiza y prestigioso jurista, defendió “su” proyecto asegurando que la propuesta helvética no sólo no iba contra el concepto de “soberanía” sino que la reforzaba; y defendía aplicar “estrictamente” el principio de *lex specialis*, lo que situaría al posible Tribunal de Arbitraje propuesto por Suiza por debajo del Tribunal Internacional de Justicia, pero por encima del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Europeo de Luxemburgo y Tribunales Especiales de carácter técnico; igualmente –y, al parecer, esto era lo que más interesaba a España- el “cerebro” del proyecto afirmó que el mismo no tenía carácter retroactivo y el propuesto Tribunal de Arbitraje sólo trataría cuestiones surgidas con posterioridad a la entrada en vigor a su ratificación¹⁷⁰.

septiembre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Segunda fase de la CSCE. Sobre solución pacífica de los conflictos”.

¹⁶⁵ “Telegrama 576 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 26 de septiembre de 1973”, “Telegrama 626 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 15 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “Informe núm. 7 del embajador representante de España en la CSCE remitiendo resumen proyecto suizo sobre solución pacífica de conflictos. Ginebra, 28 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”; “CSCE/II/B/JOURNAL/4. Committee I, B. Special Working Body: Journal No. 4. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 September 1973”, “CSCE/II/B/DEC.3. Committee I, B. Special Working Body: List of decisions (No. 7, 28 September). Conference on Security and Co-operation in Europe. 1st October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/34.

¹⁶⁶ “Informe núm. 57 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, respecto al Grupo Especial de trabajo sobre el proyecto suizo de solución pacífica de conflictos. Ginebra, 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

¹⁶⁷ “Informe núm. 57 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, respecto al Grupo Especial de trabajo sobre el proyecto suizo de solución pacífica de conflictos. Ginebra, 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

¹⁶⁸ “Informe núm. 57 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, respecto al Grupo Especial de trabajo sobre el proyecto suizo de solución pacífica de conflictos. Ginebra, 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

¹⁶⁹ “CSCE/II/B/2. Proposal submitted by the delegation of Romania, Measures designed to give effect to refraining from the threat or use of force among the States participating in the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/34.

¹⁷⁰ “Informe núm. 57 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, respecto al Grupo Especial de trabajo sobre el proyecto suizo de solución pacífica de conflictos. Ginebra, 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

Tras las declaraciones interpretativas de Grecia, Chipre y Bélgica —esta última en representación de todo Occidente— sobre la propuesta de Rumanía¹⁷¹, se procedió al registro definitivo. ¿Qué solución se adoptó de cara al texto final de la CSCE? Un híbrido entre las propuestas de Suiza y Rumanía, “enmascarado” como continuación de los principios del Decálogo de Helsinki, bajo el título de “Cuestiones relativas a la puesta en práctica de algunos de los principios arriba enunciados”. El texto rumano se empleó para acordar la primera parte bajo una premisa fundamental: el “deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas”. El texto aprobado hablaba, en particular, de no utilizar cualquier tipo de fuerza armada que fuera “incompatible” con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones del Decálogo de Helsinki. También se convenía la exigencia de renunciar a “cualquier manifestación de fuerza”, incluida la “coerción económica” con el propósito de inducir a otro Estado participante a renunciar al pleno ejercicio de sus derechos soberanos, esto es, aludía a otras formas de violación de la soberanía. Al mismo tiempo, hablaba de adoptar medidas efectivas que supusieran pasos encaminados al objetivo final del “desarme general y completo”, bajo un control internacional “estricto y eficaz”, siguiendo la terminología habitualmente empleada por Naciones Unidas. También proponía promover un clima de confianza y respeto entre los pueblos, “absteniéndose de la propaganda en favor de guerras de agresión o de cualquier amenaza o uso de la fuerza”. Se proponía para ello realizar “todos los esfuerzos para solucionar exclusivamente por medios pacíficos” toda controversia entre Estados participantes, especialmente si su prolongación era susceptible de poner en peligro “el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en Europa”, exhortando al resto de países de inhibirse de “toda acción que pueda entorpecer el arreglo pacífico de controversias entre los Estados participantes”¹⁷². Mientras, la segunda parte, basada en la propuesta suiza, tendía a reforzar y mejorar los métodos de los que disponían los Estados para el arreglo de las controversias por medios pacíficos. Para ello, los países participantes aprobaban un “Proyecto de Convención para instituir un Sistema Europeo de Arreglo Pacífico de Controversias”; a tal objeto, el Gobierno de Suiza convocaría una reunión de expertos, a celebrar, según el

¹⁷¹ “CSCE/II/B/JOURNAL/131. Committee I, B. Special Working Body: Journal No. 131. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 February 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/36.

¹⁷² “CSCE/II/B/123. Committee I, B. Special Working Body: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/34.

texto final, después de la primera reunión de continuidad de la CSCE y cuyos resultados serían remitidos a los distintos países participantes¹⁷³.

El objetivo fundamental de esta Subcomisión era establecer un “sistema europeo para la solución de controversias por medios pacíficos”, pero en ese sentido había fracasó. La idea rumana original sobre el no recurso a la fuerza quedó notablemente diezmada, lo mismo que el proyecto suizo de arreglo pacífico de disputas. Salvo algunos neutrales o no alineados, prácticamente ningún país participante en la CSCE estaba dispuesto a aceptar una noción de arbitraje obligatorio y vinculante, incluso en las cuestiones políticas. Sólo quedaron palabras retóricas y un único acuerdo tangible: convocar a todos los Estados participantes del proceso a una reunión en Suiza para tratar la cuestión, cuando ya se hubiera producido la que sería Conferencia de Seguridad en Belgrado. Por tanto, simplemente se había llegado a la conclusión de que lo mejor era reenviar su estudio a un momento posterior¹⁷⁴.

Por otra parte, desde el inicio de las Consultas de Helsinki países como Estados Unidos, la URSS y Francia tenían nulo interés –aunque por razones distintas– en tratar los asuntos militares de la seguridad en el marco de la CSCE. La excusa oficial de Washington y Moscú fue la existencia, de forma paralela, las negociaciones para una reducción mutua y equilibrada (MBFR) que se celebraban en Viena, por lo que las dos grandes superpotencias no consideraban adecuado establecer cualquier tipo de vínculo entre ambos foros; más llamativa era la posición de Francia, que ni participaba en las conversaciones desarrolladas en la capital austriaca ni aceptaba establecer vínculo alguno, por mínimo que fuera, entre las componendas de Viena y Helsinki-Ginebra. Por el contrario, España, junto a otros Estados como Países Bajos, Rumanía y Yugoslavia, había pedido dar más peso a las cuestiones militares en la CSCE, dado que estaban fuera de las MBFR y veían el proceso de Helsinki como una opción factible para participar en los asuntos de seguridad concernientes al Viejo Continente¹⁷⁵. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos primordiales de los Estados participantes en la CSCE era eliminar las tensiones existentes y contribuir al fortalecimiento de la paz y la seguridad en el mundo, la Subcomisión C/2 tenía el encargo de elevar a la Conferencia propuestas ade-

¹⁷³ “CSCE/II/B/121. Committee I, B. Special Working Body: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/34.

¹⁷⁴ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

¹⁷⁵ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

cuadas sobre medidas destinadas a fomentar la confianza. Éstas serían, principalmente, la notificación previa de maniobras militares importantes sobre una base que será especificada por la Conferencia y el intercambio por invitación de observadores en maniobras militares en condiciones mutuamente aceptables. Ahora tocaba explicarlas y desarrollarlas en su plenitud¹⁷⁶.

Prácticamente recién aterrizado en Ginebra, donde se encontraba en comisión de servicio, Carlos Fernández Espeso, presentó la propuesta de España en esta materia. En virtud de las instrucciones del párrafo 23 de las Recomendaciones Finales, la delegación española proponía inicialmente tres medidas concretas destinadas a fomentar la confianza:

1. El intercambio de visitas de misiones militares, por invitación, para un mejor conocimiento mutuo en el campo de la Defensa.
2. El intercambio de personal entre Centros de estudio y de enseñanza militar.
3. La ampliación de facilidades a los agregados militares para el mejor desempeño de su función.

Unas medidas que, proponía España, debían llevarse a cabo “sobre una base de reciprocidad, y conforme a unas normas comunes que serán especificadas por la Conferencia”¹⁷⁷.

Fernández Espeso señaló en su discurso ante la Subcomisión que si determinadas medidas de carácter restrictivo obligatorio propuestas por terceros países no resultaban “aceptables para todos”, las mismas podían en cambio centrarse en la *self-restraint* o autolimitación por las que un Estado decidiría libremente restringir la dimensión o el número de determinadas actividades militares que por su carácter o localización pudieran prestarse a ser causa de tensión o inquietud para otro país; un concepto que fue igualmente “bien recogido” por varios delegados. Por último, el delegado español en la Subcomisión C/2 hizo alusión a determinadas negociaciones sobre la reducción de las fuerzas en el ámbito restringido de la geografía europea; así, indicó la necesidad de que todos los Estados participantes fueran informados “en forma apropiada y oportunamente” sobre la evolución y los resultados de tales negociaciones, para evitar que incidieran en detrimento de la seguridad propia de uno de los países que no tomaban parte en las negociaciones de la CSCE; un principio que, afirmó, ya había sido objeto de declaracio-

¹⁷⁶ “Párrafos 22-23. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

¹⁷⁷ “CSCE/II/C/6. Proposal by the Spanish delegation. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

nes similares por parte de países como Holanda, Noruega, Yugoslavia y Rumanía, si bien Belgrado y Bucarest habían pedido “institucionalizar” dicho canal de información¹⁷⁸.

La falta de un diplomático permanente en esta Subcomisión –Fernández Espeso estaba destinado en París y sólo se trasladaba a Ginebra en “comisión de servicio” cuando lo requería la delegación española en la CSCE¹⁷⁹, las reuniones las cubría Aguirre de Cárcer hasta su marcha a Madrid y de vez en cuando iba el capitán Lobo¹⁸⁰– no se hizo notar en exceso en tanto en cuanto España había presentado su propuesta con adelanto respecto a los países occidentales, y con tan sólo quince días de retraso respecto a la URSS –que reiteró su “Declaración general sobre las bases de la seguridad europea y los principios de las relaciones entre los Estados de Europa” de la primera fase y también presentada en el Subcomité A/1¹⁸¹-. Además, la delegación española transmitió a Madrid que la propuesta había recibido una reacción “favorable” de multitud países: de todos los proyectos, el español era el que concitaba más adhesiones o, al menos, menos rechazo, a la espera de que Occidente y el Pacto de Varsovia “movieran ficha”; Francia, Italia, Bélgica y Reino Unido mostraron su reacción favorable a la propuesta de España, que fue plenamente apoyada por el delegado de Suecia –que afirmó respaldarla “totalmente”, complementándola por sus propuestas- y por los representantes de Países Bajos, Grecia, Yugoslavia e Italia¹⁸²; también Malta y Suiza habrían mostrado un “apoyo completo” al texto, y sólo la URSS echó un “jarro de agua fría”: su delegación en la Subco-

¹⁷⁸ “Telegrama 581 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 28 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “Carta del director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos, al jefe de la 3ª sección del Alto Estado Mayor, comandante García Guerreira. Madrid, 29 de septiembre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Subcomisión temas militares de la CSCE”.

¹⁷⁹ Valga como ejemplo, “Telegrama 731 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 15 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

¹⁸⁰ “Carta del director general de Política Exterior al general jefe de la Tercera Sección del Alto Estado Mayor sobre la Subcomisión de temas militares de la CSCE. Madrid, 13 de octubre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Subcomisión sobre temas militares de la CSCE”.

¹⁸¹ “CSCE/II/C/1. General declaration on the foundations of European security and the principles guiding relations between States in Europe, Proposal submitted by the delegation of the USSR on 4 July 1973, CSCE/I/3. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁸² “Telegrama 581 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 28 de septiembre de 1973”, “Telegrama 710 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 8 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

misión dijo ver “con mucha simpatía” la propuesta española pero, al mismo tiempo, aclaró que “no veía claramente qué podría hacer la Conferencia al respecto”¹⁸³.

Esto es lo que Aguirre de Cárcer transmitió a sus superiores en el Ministerio; y si bien no poseemos más datos al respecto, lo cierto es que la propuesta española en materia de medidas de confianza para asuntos militares era, antes de entrar en la fase de redacción, la única que tenía más visos de sobrevivir. Por ejemplo, la revista *Nouvelles Atlantiques* había informado positivamente de esta propuesta de España que, además, y tal y como transmitió el delegado de Bélgica a Aguirre de Cárcer, estaba siendo estudiada por el Consejo del Atlántico Norte, a petición del Gobierno de Bruselas, por las aportaciones que podía realizar a este “subcesto”¹⁸⁴. Además, la propia Bélgica¹⁸⁵ y Reino Unido¹⁸⁶ intentaron incluirla en los documentos occidentales en materia de medidas de confianza. La delegación española agradeció dichas inclusiones pero aclaró que ello no suponía “la conformidad con todo su contenido”¹⁸⁷; “dado lo sucinto” de las mismas, España se reservaba el derecho de intentar “la búsqueda de alguna forma más acorde con nuestros deseos y formulación originales”¹⁸⁸. Las distintas iniciativas occidentales naufragaban por el veto y las duras descalificaciones de los soviéticos¹⁸⁹ y por los proyectos presentados por los neutrales¹⁹⁰. Por tanto, tres meses después de ser presentada, se puede decir que la propuesta de España había “pasado el corte” y había consenso en que debía ser tenida en cuenta para la fase de redacción en esta Subcomisión.

¹⁸³ “Telegrama 718 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

¹⁸⁴ “Telegrama 670 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 25 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4; “Carta del director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos, al general jefe de la Tercera Sección del Alto Estado Mayor sobre la Subcomisión de temas militares de la CSCE. Madrid, 25 de octubre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Subcomisión sobre temas militares de la CSCE”.

¹⁸⁵ “CSCE/II/C/10. Committee I, C. Sub-Committee 2: Proposal submitted by the delegation of Belgium, Working document on measures aimed at increasing confidence. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 December 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/37.

¹⁸⁶ “CSCE/II/C/12. Committee I, C. Sub-Committee 2: Proposal submitted by the delegation of the United Kingdom, Draft resolution relating to paragraph 23 of the Final Recommendations: confidence-building measures. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁸⁷ “Informe núm. 105 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, remitiendo la propuesta de Bélgica sobre medidas de confianza en la CSCE. Ginebra, 11 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

¹⁸⁸ “Informe núm. 144 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los militares. Ginebra, 5 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

¹⁸⁹ “Informe núm. 161 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los militares. Ginebra, 19 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

¹⁹⁰ “CSCE/II/C/13. Committee I, C. Sub-Committee 2: Proposal submitted by the delegations of Austria, Cyprus, Finland, Sweden, Switzerland and Yugoslavia, Draft resolution, Military aspects of security. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

España respondió a los “cantos de sirena” occidentales con hechos. En virtud de lo acordado con el Alto Estado Mayor, con el asesoramiento indispensable de la “comisión CSCE” de los tres Ministerios militares, y a petición de varias delegaciones occidentales, la delegación española hizo circular un documento de trabajo o *working paper* para que sirviera de explicación detallada al espíritu de la propuesta española sobre “otras medidas creadoras de confianza”¹⁹¹. No sólo eso. La iniciativa “CSCE/II/C/6” de 28 de septiembre fue reformulada para una mayor simplificación y mejor entendimiento de cara a su presentación ante el resto de delegaciones. El nuevo proyecto español de medidas creadoras de confianza, basado en el párrafo 23 de las Recomendaciones Finales de Helsinki, decía:

“Los Estados participantes, con el mismo fin de reforzar la confianza y acrecentar la estabilidad y la seguridad en Europa, fomentarán, entre otras medidas:

1. El intercambio de visitas de misiones militares, por invitación, para un mejor conocimiento mutuo en el campo de la defensa.

2. El intercambio de personal entre Centros de enseñanza militar.

*Estas medidas deberán llevarse a cabo sobre una base de reciprocidad”*¹⁹².

La euforia se apoderó de la delegación española. Tanto, que Miguel Solano, gozoso de la acogida “muy favorable” que habían recibido tanto el *working paper* como la nueva propuesta, se mostró convencido que “posiblemente sea la única que al final se admita por encima de las ya acordadas *medidas creadoras de confianza* (CBM) del párrafo 23 de las recomendaciones finales de Helsinki”¹⁹³. Quedaban otras tres iniciativas de medidas adicionales de confianza: Rumanía –abstención de despliegue de armas nucleares en territorios de otros Estados participantes-¹⁹⁴, Yugoslavia –*self restraint*¹⁹⁵ - y Sue-

¹⁹¹ “CSCE/II/C/16. Committee I, C. Sub-Committee 2: Proposal submitted by the delegation of Spain, Working document on additional confidence-building measures. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 Mars 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁹² “CSCE/II/C/15. Committee I, C. Sub-Committee 2: Proposal submitted by the delegation of Spain, Draft resolution relating to the paragraph 23 of the Final Recommendations: additional confidence-building measures. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 Mars 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁹³ “Telegrama 224 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 8 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹⁹⁴ “CSCE/II/C/5. Proposals submitted by the delegation of Romania on military aspects of security. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁹⁵ “CSCE/II/C/3. Proposal by the delegation of the FSR of Yugoslavia, Military aspects of security in Europe, Measures intended to strengthen confidence. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

cia –transparencia pública sobre los presupuestos de defensa-¹⁹⁶; pero, al parecer, la que más convencía ahora a los países del Pacto de Varsovia era la iniciativa de España, tanto que, tras meses de debate, transmitieron a Miguel Solano –o al menos, éste así lo hizo saber a Madrid- que la CSCE/II/C/15 era la única proposición que, en ese momento, “podrían aceptar”¹⁹⁷.

El otro gran pilar de esta Subcomisión fue la notificación de las maniobras militares con las ya tradicionales discrepancias entre occidentales y comunistas: los primeros eran partidarios de anunciar estas maniobras en “plazo amplio”, superior al mes, para el nivel inferior a división, y suprimiendo el concepto de “zona fronteriza”; los países del Pacto de Varsovia preferían notificarlas en un plazo de “pocos días”, para un nivel superior al de división, y que sólo se comunicaran maniobras efectuadas en zonas próximas a fronteras. Carlos Fernández Espeso, en nombre de España, coincidió con la postura de Occidente pero sugirió que se estudiasen maniobras militares de “todo tipo” y no sólo las terrestres. El representante español expresó la conveniencia de determinar “con más precisión” la composición de las unidades militares a partir de las cuales hacer la notificación previa y la zona dentro de la cual sería obligada la notificación la delegación española. Igualmente, dicho diplomático manifestó que convendría evitar situaciones de “desigualdad” como que unos países disfrutarían de áreas privilegiadas o “santuarios” sin necesidad de notificar las maniobras militares; finalmente, Fernández Espeso no concretó con cuánta anticipación se debía notificar la maniobra, pero sí afirmó que el plazo debía ser “sustancial”: una notificación con pocos días de adelanto haría, más bien, que saltasen las alarmas, antes que crear confianza¹⁹⁸.

Los trabajos de la Subcomisión de asuntos militares se desarrollaron con un gran retraso, y harían falta sesiones muy largas e importantes cesiones por todas las partes para obtener un acuerdo satisfactorio y con enjundia en la recta final de la segunda fase de la CSCE de Ginebra. Las cuestiones militares no estaban tratándose con la extensión y el alcance que hubieran deseado muchos países neutrales, no alineados e independien-

¹⁹⁶ “CSCE/II/C/9. Committee I, C. Sub-Committee 2: Working document submitted by the delegation of Sweden, Presentation of defence expenditures and their distribution for defence purposes. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/37.

¹⁹⁷ “Telegrama 290 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 26 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

¹⁹⁸ “Informe núm. 95 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre las actividades del Subcomité militar de la CSCE. Ginebra, 5 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117; “Telegrama 774 del embajador delegado de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 1 de diciembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

tes, por estar ausentes de las negociaciones MBFR de Viena, entre ellos España, que consideraban este foro como el adecuado para tratar estos temas. Madrid siempre había respaldado –como vimos en otros capítulos anteriores– su deseo de tratar con profundidad en la CSCE los aspectos militares de seguridad; ello, no sólo por estar fuera del foro de Viena sino porque la Conferencia era una reunión de indudable trascendencia para la configuración futura de las relaciones intra-continenciales y era el único espacio político europeo en el que España podía participar sin cortapisas. Francia había transmitido al director general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Nuño Aguirre de Cárcer, en una de sus visitas a Ginebra, que hablar de establecer un *linkage* entre CSCE y MBFR era “reconocer” el foro de Viena, cuando París rechazaba la existencia de este último; el embajador español dijo que su país lo que defendía era la multilateralización de las negociaciones de seguridad, y que lo único que quería era ser informado de lo que ocurría en la capital austriaca; a cambio, prometió no apoyar ni la propuesta de desnuclearización de Rumanía ni la “autolimitación” planteada por Yugoslavia¹⁹⁹.

La notificación de maniobras previas seguía siendo el “caballo de batalla” en esta Subcomisión: como señalaba Miguel Solano al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Alto Estado Mayor por igual, este punto era esencial, en tanto en cuanto lo acordado en la CSCE sería obligatorio y vinculante, aunque no desde un punto de vista legal, sí desde una perspectiva político-moral²⁰⁰. Pero... *eppur si muove*. Moscú tuvo que mover ficha ante la negativa occidental a ceder; y lo hizo a través de un plan de desbloqueo planteado por el embajador Mendelevich en Ginebra²⁰¹ y de una oferta definitiva que el embajador de la URSS en Washington, Anatoly Dobrynin, transmitió al secretario de Estado, Henry Kissinger²⁰²; aparte de cifras concretas, si por algo destacaban dichas propuestas era porque para la URSS, la notificación previa de maniobras militares “importantes” debía hacerse “sobre una base voluntaria”. Con el definitivo consenso en torno a esta materia, y con la resolución en torno a la denominada “excepcionalidad turca” –esto es, cómo tratar las posibles maniobras de Turquía frente a las costas de Chi-

¹⁹⁹ « Note de la Direction des Affaires Politiques (Ministère des Affaires Étrangères) : entretiens franco-espagnols sur la CSCE. Paris, le 25 avril 1974 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

²⁰⁰ “Informe núm. 540 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los temas militares en la CSCE. Ginebra, 28 de febrero de 1975”, AMAE, R 14121.

²⁰¹ “Informe núm. 565 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Primera Comisión: los militares. Ginebra, 19 de marzo de 1975”, AMAE, R 14121.

²⁰² “Telegrama 272 del representante permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

pre²⁰³ -, las negociaciones en temas militares y de medidas de confianza mutua acabaron desbloqueándose.

Hay que partir de un precepto básico: tal y como se encargaba de decir el preámbulo del texto de asuntos militares del Acta Final de Helsinki, las decisiones acordadas eran de naturaleza política y se apoyaban en una base de “carácter voluntario”. Dicho preámbulo hablaba del fortalecimiento de la confianza entre los Estados, del incremento de la estabilidad y la seguridad en Europa, de la contribución a la reducción de los peligros de conflicto armado y de errores de interpretación o cálculo sobre actividades militares que puedan suscitar temores; también, de los esfuerzos dirigidos a disminuir tensiones y fomentar el desarme; y, por último, de la promoción de contactos y de la comprensión mutua a través del intercambio de observadores, por invitación, a maniobras militares en el contexto del fomento de la confianza²⁰⁴.

¿A qué acuerdos concretos se habían llegado en la Subcomisión C/2 de asuntos militares? En primer lugar, se notificarían, por vía diplomática, al resto de Estados participantes: las maniobras militares importantes que excedieran de un total de 25.000 hombres, combinadas o no con cualquier posible componente aéreo o naval; también, todas aquellas que se desarrollasen en el territorio –en Europa- de cualquier Estado participante así como en su caso, en la zona marítima y en el espacio aéreo contiguos –quedaba, pues, excluida la región de las Canarias, Ceuta y Melilla-. En el caso de un Estado participante cuyo territorio se extendiera más allá de Europa sólo se notificarían previamente las maniobras que tuvieran lugar en una profundidad de hasta 250 kilómetros de sus fronteras frente a otro Estado participante europeo; era la “excepcionalidad turca”, que sin embargo también beneficiaría a España, pues podría aplicarse a la zona meridional de la Península respecto a Marruecos. La notificación se haría con, al menos, veintiún días de antelación al comienzo de las maniobras, y contendría información sobre el nombre, finalidades generales, Estados participantes en la maniobra y número de fuer-

²⁰³ “CSCE/II/C/JOURNAL/246. Committee I, C. Sub-Committee 2: Journal No. 246. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, “CSCE/II/C/JOURNAL/246/bis. Committee I, C. Sub-Committee 2: Journal No. 246/bis. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, “CSCE/II/C/JOURNAL/246/bis/Corr.1. Committee I, C. Sub-Committee 2: Journal No. 246/bis/Corr.1. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/41; “Telegrama 303 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 30 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67; “Informe núm. 686 del embajador representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, sobre los últimos días de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 22 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

²⁰⁴ “CSCE/II/C121. Committee I, C. Sub-Committee 2, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/38.

zas, así como zona y calendario de realización. También se incluía, a la propia discreción de los Estados participantes, notificar los “movimientos militares importantes”, sin especificarlos ni tipificarlos. El documento contemplaba otras medida de confianza a adoptar, como la invitación, “voluntaria y sobre una base bilateral”, a enviar observadores a presenciar maniobras militares; así como, sobre todo, se incluía la propuesta defendida desde el inicio por la delegación española sobre los intercambios entre personal militar y de la que ya hablamos en líneas anteriores. Finalmente, se aludía al compromiso de todos los Estados participantes para “disminuir la confrontación militar y promover el desarme”, exhortando a tomar “medidas eficaces” para ello, bajo un control internacional “estricto y eficaz” para fortalecer la paz y la seguridad en todo el mundo²⁰⁵.

Dado que España y otros países habían criticado lo exiguo del tratamiento de los aspectos militares por parte de la CSCE, al final del documento se recogieron cuatro consideraciones fundamentales finales. En primer lugar, la naturaleza “complementaria” de los aspectos políticos y militares de la seguridad -esto es, ambos eran necesarios y no debía adoptarse un orden de prelación de uno sobre otro-. En segundo lugar, la interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad en Europa en su totalidad, y la relación que existía en el contexto más amplio de la seguridad mundial; tal y como había defendido España, no bastaba un “equilibrio” entre bloques sino que era “indispensable” que cada Estado fuera capaz de mantenerse por los medios adecuados su propia seguridad de una forma autosuficiente. En tercer lugar, la relación que existía, en el contexto más amplio de la seguridad mundial, entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región del Mediterráneo, y que constituyó uno de los principales *leit motiv* de la delegación española, para evitar que al hablarse de seguridad en Europa se concentrase todo el interés en Centroeuropa, tal y como parecían dar a entender la OTAN y el Pacto de Varsovia en las conversaciones iniciales. Por último, se contemplaba el respeto por los intereses de la seguridad de todos los Estados participantes en la CSCE, inherente a su igualdad soberana²⁰⁶.

Por tanto, esta Subcomisión, especialmente concentrada en la negociación de la notificación previa de maniobras militares importantes, tuvo unos resultados que desde la delegación española se calificaron de “limitados” e “inciertos”, al menos hasta que se

²⁰⁵ “CSCE/II/C121. Committee I, C. Sub-Committee 2, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/38.

²⁰⁶ “CSCE/II/C121. Committee I, C. Sub-Committee 2, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/38.

comenzase a producir las notificaciones previstas²⁰⁷; ello, pese a que España sí logró introducir con éxito el intercambio de visitas de misiones militares y el intercambio de personal entre centros de enseñanza castrenses en el apartado de “otras medidas creadoras de confianza”. Sin embargo, no dejó de ser un subcomité descafeinado: no se registró nada sobre publicación de presupuestos de defensa, ni sobre la autolimitación de actividades militares ni sobre las zonas desnuclearizadas. Todos los temas sobre asuntos militares quedaron, pues, reservados a las conversaciones MBFR, a las que la CSCE sólo aludiría indirectamente, por el rechazo, como vimos, de las grandes potencias y de Francia a establecer ni siquiera lazos de tipo informativo entre ambos foros; y ello, pese al interés que países participantes en el proceso de Helsinki como España habían mostrado en las negociaciones de Viena al no poder participar en las mismas.

3. Los trabajos de la Comisión II: Cooperación en economía, ciencia y tecnología, Medio Ambiente, emigración y turismo.

El “cesto II” era el que más Subcomisiones tenía; sin embargo, era el que, aparentemente, menos difícil se presentaba, en tanto en cuanto trataría cuestiones de cooperación en ámbitos en los que Este y Oeste ya habían elaborado distintos acuerdos como la economía, la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, etc. Por tanto, podría incluso tener unas interesantes “consecuencias psicológicas”: podría hacer creer a todos los delegados presentes en Ginebra que las negociaciones al menos “avanzaban” gracias a los acuerdos que, se preveía, se alcanzarían en la Comisión II con más rapidez que en los otros “cestos” que conformaban los trabajos de la CSCE. Según las directrices emanadas de las Recomendaciones Finales, el documento que saliera de Ginebra contendría, desde el respeto a los principios del capítulo I, una serie de “orientaciones generales y recomendaciones concretas” para facilitar “el desarrollo del comercio” y “la cooperación en las diversas esferas de la actividad económica, la ciencia y la tecnología, y del medio ambiente”, con el objetivo de que pudieran servir de guía a los Estados participantes en sus relaciones bilaterales –e incluso multilaterales– en dichas materias, sin ignorar el Mediterráneo, cuyos países de la ribera sur podían hacer sus contribuciones a este respecto. Los países de la CSCE consideraban que este aspecto no carecía de im-

²⁰⁷ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

portancia, por la contribución que dicha cooperación podría aportar al fortalecimiento de la paz y de la seguridad en Europa²⁰⁸.

Los problemas en este “cesto” se centraron principalmente en dos polos. El primero de ellos, cómo afrontar la metodología de trabajo. Las discusiones que habían afectado a la Subcomisión de Contactos Humanos se extendieron al resto de comités y subcomités de la CSCE, retrasando el inicio de las discusiones sobre el fondo: mientras el Este tomaba como válidos como Orden del Día los párrafos de las Recomendaciones Finales, Occidente los creía “ambiguos”; y, como en la Subcomisión I/8, el bloque comunista defendía pasar a una fase redaccional directamente mientras que los occidentales defendían entablar un debate general sobre las cuestiones a tratar. Gracias una propuesta transaccional de Nuño Aguirre de Cárcer planteando un *informal order of business* - similar al adoptado en la Subcomisión I/8- y consistente en hacer un intercambio general de puntos de vista, una discusión y examen de cada uno de los temas planteados en las Recomendaciones 37 y 38 “por ser de particular importancia”²⁰⁹, en las discusiones de fondo se procedería a “examinar *punto por punto*, los diferentes elementos de nuestras instrucciones y a la formulación ulterior de propuestas finales”, siempre en el marco de las Recomendaciones Finales y de otros documentos procedimentales ya aprobados²¹⁰.

El segundo problema surgió en torno a la propuesta de Yugoslavia sobre la CSCE y los países en desarrollo para el preámbulo de la parte del texto final correspondiente a este “cesto”: Belgrado defendía hablar de países en desarrollo “en términos generales”²¹¹, concepto que España compartía pensando en Iberoamérica²¹², pero que otros como Turquía o Rumanía no consideraban apropiado al tratarse de una conferencia para

²⁰⁸ “Párrafos 25-29. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

²⁰⁹ “Informe núm. 9 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre el Comité II y Subcomisiones dependientes. Ginebra, 2 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

²¹⁰ “CSCE/II/F/DEC.1. Committee II, F. Sub-Committee 5: List of decisions (No. 1). Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/53.

²¹¹ “CSCE/II/C.2/10. Committee II: Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia, The CSCE and the developing countries. Conference on Security and Co-operation in Europe. 15 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/42.

²¹² “Informe núm. 67 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión II (Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). CSCE. Ginebra, 20 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116; “Informe núm. 297 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión II (Cooperación en materia económica, ciencia y tecnología y medio ambiente). CSCE. Ginebra, 10 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

Europa²¹³. Al final, se llegó a un acuerdo intermedio, por el cual se hablaba de “los países en vías de desarrollo del mundo entero, incluidos aquellos de entre los países participantes en tanto que se encuentren en vías de desarrollo desde el punto de vista económico”²¹⁴.

Pero, si exceptuamos estos problemas en torno a la definición de qué tipo de países estaban en “vías de desarrollo”, o materias como la reciprocidad -en la que habían insistido los países de economía de mercado-, la cláusula de salvaguardia o el tratamiento de nación más favorecida, el “cesto II” fue el más sencillo en las negociaciones de Ginebra. Igualmente, el mismo recibió las contribuciones de países mediterráneos no europeos – lo cual trataremos al final de este capítulo-; y la presencia, tal y como habían pedido en las Consultas de Helsinki de forma reiterada países como España, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas²¹⁵. Aunque su presencia fue parcial y testimonial, de su memorándum emanaría uno de los puntos centrales del preámbulo aprobado por dicha Comisión y defendido por países como España, que no pertenecían ni a la CEE ni al COMECON: que la cooperación pudiera desarrollarse sobre una base de igualdad y satisfacción mutua, así como de reciprocidad, para así permitir una distribución equitativa de las ventajas y obligaciones “dentro del respeto debido a los acuerdos bilaterales y multilaterales”²¹⁶.

En el seno de la Comisión II, España adquirió un protagonismo destacado únicamente en dos Subcomisiones: la D/3 de intercambios comerciales -en defensa de la cláusula de salvaguardia-; y, sobre todo, la H/7 de “otros sectores” de cooperación económica, pues en la misma estaban temas como turismo y emigración, en los que la experiencia española podía ser de utilidad para una mejor cooperación en estos ámbitos. Ello, sin embargo, no pudo ocultar los problemas estructurales que aquejaron a la delegación española: por ejemplo, y tal y como se dijo anteriormente, en mayo de 1974, el

²¹³ “CSCE/II/C.2/102. Committee II: Proposed text to be inserted in the preamble. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/43; “Informe núm. 291 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión II (Cooperación en materia económica, ciencia y tecnología y medio ambiente). CSCE. Ginebra, 6 de junio de 1974”, AMAE, R 14116.

²¹⁴ “CSCE/II/C.2/107. Committee II: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/43.

²¹⁵ “CSCE/II/C.2/6. Committee II: Letter from the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, dated 25 October 1973. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 October 1973”, “CSCE/II/C.2/7. Committee II: Document submitted by the Executive Secretary of the Economic Commission for Europe, The work of the Economic Commission for Europe 1947-1973. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/42.

²¹⁶ “CSCE/II/C.2/107. Committee II: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/43.

embajador representante en la CSCE, Miguel Solano, mostró su “decepción” con los funcionarios del Ministerio de Comercio acreditados en “comisión de servicio” ante los temas de este “cesto”, que apenas asistían a las sesiones²¹⁷; unos, porque dejaron de viajar a Ginebra, lo que explica en buena medida el perfil bajo que, salvo en la H/7, tuvo España en esta Comisión; otros, porque representaban a España en las negociaciones del GATT y la UNCTAD y, tal y como explicó el subsecretario del Ministerio de Comercio a su homólogo de Exteriores, no estarían “sobrados de tiempo para poder acudir a numerosas reuniones de esta Conferencia”²¹⁸. Asimismo, después del verano de 1974 cambiaría el delegado español en esta Comisión II: Gil Armangué, que estuvo desde los inicios de la CSCE de Ginebra sería sustituido por Carlos Spottorno²¹⁹, momento en el cual España adquirió un mayor protagonismo, especialmente en el subcomité D/3.

3.1 El acuerdo sobre intercambios comerciales entre los Estados participantes.

Este subcomité de la segunda fase de la CSCE en Ginebra se encargaría, en virtud de las Recomendaciones Finales de Helsinki, de examinar las disposiciones generales encaminadas a fomentar el comercio y los intercambios de servicios entre los Estados participantes. Incluso, podría estudiar problemas generales relativos al trato de la “nación más favorecida” y las medidas encaminadas a la reducción o progresiva eliminación de toda clase de obstáculos que se opusieran al desarrollo del comercio. En concreto, analizaría medidas concretas susceptibles de simplificar las transacciones comerciales y los intercambios de servicios, tales como: las facilidades y los contactos de negocios; el intercambio de información sobre las posibilidades comerciales y condiciones concretas del comercio; y las disposiciones aplicables al arreglo de controversias mercantiles, incluidas las diversas formas de arbitraje²²⁰.

²¹⁷ “Telegrama 439 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de mayo de 1974”, Caja 9 (1974)-Telegramas.

²¹⁸ “Carta del subsecretario del Ministerio de Comercio, Álvaro Rengifo Calderón, al subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Juan José Rovira y Sánchez Herrero. Madrid, 15 de junio de 1974”, “Carta del director general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Nuño Aguirre de Cárcer, al representante de España ante la CSCE, Miguel Solano. Madrid, 17 de junio de 1974”, AMAE, R14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

²¹⁹ “Telegrama 439 del ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al embajador representante de España en Ginebra, Miguel Solano. Madrid, 22 de agosto de 1974”, AMAE, Caja 28 (1974).

²²⁰ “Párrafos 31-32. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

En la fase de deliberación previa a la redacción, Álvaro Iranzo, técnico comercial del Estado, expuso la postura de España de cara a la cooperación comercial en el ámbito de la CSCE, basada en la defensa de un comercio internacional sin barreras “como medio de mejora del nivel de vida de los pueblos y su mejor entendimiento” por ser una “importante salvaguardia de la paz”, pero “con pleno derecho a la igualdad de derechos y trato” y “bajo los principios de la división internacional del trabajo”²²¹.

Los tres temas más candentes en las negociaciones de esta Subcomisión fueron: la concesión mutua y generalizada de la cláusula de nación más favorecida, bajo el principio de la reciprocidad comercial; una eventual mención a la situación especial de los países en desarrollo; y la introducción de una “cláusula de salvaguardia” para evitar que las exportaciones dañasen los mercados internos. Especialmente espinosas eran las dos primeras cuestiones: las cláusulas de reciprocidad y las de nación más favorecida, pues ponían en entredicho el entramado comercial vigente entonces en el mundo, entre grupos tan dispares como la CEE, la EFTA, el COMECON, la zona de libre intercambio entre Estados Unidos y Canadá, así como todos los países que –como España- no estaban incorporados a ningún tratado de libre comercio. ¿Por qué? Los países socialistas deseaban una fórmula de reciprocidad comercial lo más leve posible, dado el desequilibrio en su favor de las balanzas comerciales de dichos países en relación con los occidentales; éstos, por el contrario deseaban ver aparecer la cláusula de nación más favorecida como última opción para equilibrar la balanza más a su favor por dar preferencia al comercio bilateral²²².

España estaba especialmente interesada en introducir una “cláusula de salvaguardia” para que los intercambios comerciales, las exportaciones, causasen o amenazasen con causar un “perjuicio grave” en los mercados interiores –en los países exportadores- en perjuicio de los productores locales de mercancías semejantes o directamente competitivas²²³. Ante la presentación de un proyecto por parte de Francia –en nombre de los Nueve- sobre los puntos que aún estaban pendientes de decisión en esta Subcomisión –

²²¹ “Informe núm. 17 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la intervención española en Subcomisión D (3) “Intercambios comerciales”. Ginebra, 10 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

²²² “Informe núm. 685 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión II. Ginebra, 22 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

²²³ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

entre ellos la cláusula de salvaguardia²²⁴, España reaccionó con una doble vertiente: primero, expresó sus quejas a la delegación francesa de no haber sido informada sobre el contenido de la misma pese a tener un Acuerdo Preferencial con la CEE -los galos criticaron, por su parte, las diatribas de Carlos Spottorno, delegado español²²⁵-. En segundo lugar, España propuso una serie de mejoras al proyecto galo para que ese tuvieran en cuenta “los diferentes niveles de desarrollo” para la expansión de los intercambios comerciales recíprocos, mientras que en otra enmienda se extenderían las cláusulas de salvaguardia –para que la competencia no provocase “perjuicios graves” a los mercados de los países participantes- al mercado del país importador pero también al del exportador²²⁶.

Spottorno tanteó el terreno con la mayoría de las delegaciones para comprobar cómo sería recibida esta propuesta. Pese a que los neutrales occidentales no descartaron apoyarla –aunque estos últimos no la veían con entusiasmo²²⁷ y los países socialistas sí habían mostrado su disposición a respaldarla²²⁸, al final Madrid tuvo que dar su brazo a torcer en su batalla por incluir en el texto final los intereses del país exportador²²⁹. España se sumó al acuerdo sobre cláusula de salvaguardia después de que en el Acta de Helsinki se hablase de “mercados interiores” en vez de “mercado interior”, como defendía dicho país; la delegación española estimaba que, con esa nueva expresión, también se aludía al mercado del país exportador²³⁰. Algunas de las preocupaciones de la delegación hispana también fueron tenidas en cuenta al hacerse una doble alusión en el

²²⁴ “CSCE/II/D/150/Rev.1. Committee II, D. Sub-Committee 3: Text provisionally registered, Proposed amendments submitted by the delegation of France to document CSCE/II/D/9. 24 October 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/46.

²²⁵ “Informe núm. 436 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión D. Intercambios comerciales. Propuestas presentada por Francia sobre los principales problemas en política comercial, reciprocidad y cláusula de salvaguardia. Ginebra, 4 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

²²⁶ “Informe núm. 438 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión D. Intercambios comerciales. Enmiendas españolas a la propuesta comunitaria sobre reciprocidad comercial y cláusulas de salvaguardia. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

²²⁷ “Informe núm. 457 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la II Comisión. Subcomisión D. Intercambios comerciales. Cláusula de salvaguardia. Ginebra, 18 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

²²⁸ “Informe núm. 519 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión D. Intercambios comerciales. Cláusula de salvaguardia. Ginebra, 17 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

²²⁹ “Informe núm. 647 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la II Comisión, Subcomisión D. Intercambios comerciales. Ginebra, 2 de junio de 1975”, “Subcomisión D. Intercambios comerciales. Declaración hecha por la Delegación Española el 4 de junio de 1975”, Ginebra, 5 de junio de 1975”, “Subcomisión D. Intercambios comerciales. Declaración hecha por la Delegación Española el 4 de junio de 1975”, Ginebra, 5 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

²³⁰ “Informe núm. 653 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la II Comisión. Subcomisión D. Intercambios comerciales. Ginebra, 9 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

texto a los acuerdos internacionales pertinentes, tanto por lo que respecta a la interpretación del concepto “desorganización del mercado”, como a la descripción de las circunstancias en que se podría recurrir a las medidas de salvaguardia. Por todo ello, la delegación española estimaba que quedaban cubiertos sus intereses²³¹.

Tras adoptar el acuerdo en la cláusula de salvaguardia, quedaron pendientes los dos últimos: reciprocidad mutua y nación más favorecida. El consenso fundamental se alcanzó en que, respecto al primer concepto, se huyese de fórmulas aritméticas y sólo se aceptase hablar de “equidad”, no de “compensaciones” o equilibrios, para evitar aprobar la pretensión occidental de reducir drásticamente la asimetría en sus relaciones comerciales con el Este; otro tanto pasaba con el segundo apartado: había que huir de reflejar el deseo de las delegaciones comunistas de plasmar de forma “incuestionable” los efectos beneficiosos que dicha cláusula podía tener sobre el comercio internacional. La cláusula de salvaguardia era lo que importaba realmente a España, por lo que la discusión en estas dos últimas materias no le provocaba grandes quebraderos de cabeza: Madrid había concedido la cláusula de nación más favorecida a todos los países socialistas –“a la fuerza de la normalización ahorcan”, se podría decir- mientras que en materia de reciprocidad veía sus posiciones “sobradamente defendidas” por Occidente. Aún así, Jorge Fuentes –delegado en la Comisión III-, ejerciendo en funciones en esta Subcomisión, planteó una fórmula de compromiso lingüístico en materia de nación más favorecida para conjugar lo que ambos bloques querían²³² y que, finalmente y tras ligeros retoques, salió adelante, bajo dos premisas: primero, todos los países participantes estaban resueltos a promover la expansión de sus intercambios “mutuos” de bienes y servicios y a asegurar “condiciones favorables” a este desarrollo ; y, segundo, reconocían los “efectos benéficos” que pueden resultar de la aplicación del trato de nación más favorecida para el desarrollo de los intercambios²³³.

En el Acta Final de Helsinki también se reflejaban compromisos destacados en materia de cooperación comercial como: esforzarse en “reducir o eliminar progresivamente toda clase de obstáculos al desarrollo del comercio”; favorecer el “incremento continuo” del mismo evitando “en la medida de lo posible” las fluctuaciones bruscas en el mercado mundial; conceder facilidades y contactos de negocios, no sólo entre empresas sino

²³¹ “Informe núm. 683 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la II Comisión. Subcomisión D. Intercambios comerciales. Ginebra, 11 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

²³² “Informe núm. 685 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión II. Ginebra, 22 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

²³³ “CSCE/II/D/167. Committee II, D. Sub-Committee 3: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/46.

también entre actores estatales; impulsar la armonización de normas y el arbitraje comercial; promover los intercambios de información legislativa y estadística en el ámbito económico-comercial, proponiendo incluso en el marco de la CEPE de la ONU la posibilidad de crear un sistema multilateral de notificación de leyes y reglamentos relativos al comercio exterior y de los posibles cambios que en las mismas se produzcan²³⁴.

Con ello, y casi “en tiempo de descuento”, se ponía punto y final a las negociaciones de la Subcomisión D/3 sobre los intercambios comerciales de la CSCE. En esta Subcomisión, España conseguía para sus intereses, además de la ya citada “cláusula de salvaguardia”, que se facilitase la información necesaria así como el establecimiento y funcionamiento de representaciones permanentes de empresas extranjeras –lo que interesaba especialmente a Madrid por la expansión comercial hacia el Este-, lo mismo que la mención a alentar una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en los intercambios comerciales entre los países participantes²³⁵.

3.2 Cooperación industrial, ciencia y tecnología y Medio Ambiente.

Estos temas, en los que –a excepción del Medio Ambiente- España adoptó un perfil bajo, se trataron en tres Subcomisiones distintas. La E/4, encargada de la cooperación industrial, se encargaría estudiará las formas y modalidades de cooperación industrial y las consiguientes, a través de las cuales los Estados participantes podrían estimular el desarrollo de esta cooperación utilizando, llegado el caso, el marco de acuerdos intergubernamentales bilaterales o multilaterales, o la cooperación entre las organizaciones, las sociedades y las empresas adecuadas de los Estados participantes. Los temas a tratar, según las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki eran: cooperación para la producción y la venta; intercambios de información sobre las posibilidades de cooperación industrial; y mejora de las condiciones de ejecución de proyectos, entre otras. También se podían hacer recomendaciones y mandatos sobre proyectos de interés común en materias como recursos energéticos, explotación de materias primas, e incluso –de forma extraordinaria, pues era competencia de otra Subcomisión- sobre transpor-

²³⁴ “CSCE/II/D/167. Committee II, D. Sub-Committee 3: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/46.

²³⁵ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

te y comunicaciones²³⁶. En esta Subcomisión –así como en las de ciencia y tecnología– salieron a la luz las importantes e ineludibles diferencias entre países capitalistas y comunistas. Para los occidentales, la intervención de las empresas era decisiva y la del Estado, escasa: el Gobierno de turno podía crear un ambiente propicio para que hombres de negocios y empresas se lanzasen a la cooperación en las materias de este “subcesto”, pero no podía obligar a las empresas a ello; la utilidad de tratar este tema en la CSCE residía en que este proceso en marcha podía dar estabilidad a estos proyectos cooperativos. Por su parte, la URSS y los países socialistas resumían a las claras su filosofía: “el Gobierno es el que decide”²³⁷.

Los compromisos alcanzados en materia de cooperación industrial fueron los siguientes. Los Estados participantes en la CSCE acordaban proponer, entre otras medidas: estimular el desarrollo de la cooperación industrial entre los organismos, las empresas y las firmas competentes de sus países; facilitar la cooperación industrial mediante acuerdos intergubernamentales y otros acuerdos bilaterales y multilaterales entre las partes interesadas; tener presentes para ello las estructuras económicas y los niveles de desarrollo de sus países; y fomentar todas las formas de intercambio de información y comunicación de experiencias significativas para la cooperación industrial. También, los países de la CSCE estimaban la necesidad de fomentar el estudio por parte de los organismos, empresas y firmas competentes e interesados, de las posibilidades de llevar a cabo proyectos de interés común en distintos ámbitos como el campo de los recursos energéticos, la explotación de materias primas así como del transporte y las comunicaciones; los organismos, empresas y firmas que estudiaban las posibilidades de participar en dichos proyectos de interés común podían intercambiar con sus posibles asociados, a través de los conductos apropiados, las informaciones necesarias de carácter económico, jurídico, financiero y técnico, para llevar a cabo dicha iniciativa. También se contemplaban medidas como un desarrollo de redes de carreteras y cooperación a fin de establecer una “red nacional de navegación” entre los países de Europa. La tercera parte de este “subcesto” contenían una serie de disposiciones muy técnicas, relativas a los intercambios comerciales y la cooperación industrial, para lograr la armonización interna-

²³⁶ “Párrafos 33-36. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

²³⁷ “Informe núm. 22 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre el Comité II y las Subcomisiones dependientes del mismo (CSCE). Ginebra, 16 de octubre de 1973”, “Informe núm. 56 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre las Subcomisiones F, B, H dependientes de la Comisión II. Ginebra, 7 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

cional más amplia posible de las normas y reglamentos técnicos, así como de los certificados de conformidad; también, se establecían unas recomendaciones de arbitraje para dar una solución “rápida y equitativa” a las controversias que pudieran surgir de transacciones comerciales relativas a bienes y servicio, y la posibilidad de unos acuerdos bilaterales para facilitar dichos intercambios comerciales y la cooperación industrial, así como evitar la “doble imposición” y de facilitar, junto a la transferencia de beneficios, el retorno del valor de las aportaciones invertidas²³⁸.

Pese a su bajo perfil en la Subcomisión que estudió la cooperación industrial, a España le interesaba, de lo acordado, el acceso y la utilización de los adelantos de la tecnología moderna en países más industrializados que el suyo, porque facilitaría la adaptación y modernización de sus empresas industriales. Al mismo tiempo, la delegación española consideraba que lo acordado en Helsinki mejoraba sustancialmente la información sobre la orientación general de los planes y programas económicos nacionales, lo que facilitaría la posible participación española en los planes de desarrollo de terceros países a través de sectores económicos que interesaban a Madrid. También en este terreno se tendría especialmente en cuenta una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en los proyectos de cooperación industrial²³⁹.

Por su parte, la Subcomisión F/5 sobre ciencia y tecnología examinaría propuestas conducentes a promover la cooperación en dicha materia, a través de la mejora de los contactos y de la información, el acceso a los progresos de la ciencia y de la tecnología, y a eliminar los obstáculos que dificultasen esa cooperación; todo ello, con el fin de contribuir a “la solución más eficaz de los problemas de interés común” y a la mejora de las condiciones de la vida humana; el proceso de Helsinki debía intentar progresar en esta materia basándose en las prácticas existentes y teniendo en cuenta las posibilidades y medios de las organizaciones internacionales existentes competentes en la materia²⁴⁰.

Mientras, en febrero de 1974 tuvo lugar una sesión conjunta de esta Subcomisión con las de Cultura y Educación para la exposición de René Maheu, director general de la UNESCO. Maheu propuso tres posibles campos de cooperación entre la CSCE y dicho organismo de las Naciones Unidas para la educación, la cultura y la ciencia: en pri-

²³⁸ “CSCE/CC/106. Text registered by the Co-ordinating Committee, Reproduction of document CSCE/II/C.2/108 with corrections. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/16.

²³⁹ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

²⁴⁰ “Párrafos 37-38. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

mer lugar, la Conferencia podía ayudar a reforzar el programa de cooperación europea de la UNESCO; en segundo lugar, dicha organización podía servir como “marco” para reuniones de los miembros de la CSCE sobre temas que fueran de competencia de los tres subcomités anteriormente citados; y, por último, la UNESCO podría ser el “agente ejecutor” de las decisiones de la Conferencia de Seguridad –punto que, por cierto, ya había defendido España, también para las cuestiones económicas con la CEPE-, puesto que dicha organización era el “organismo ejecutivo” de las resoluciones aprobadas en los proyectos regionales²⁴¹.

Basado en textos occidentales²⁴² y en enmiendas soviéticas que alargaron el debate²⁴³, la Subcomisión de Ciencia y Tecnología aprobó distintas esferas de cooperación. En materia de medicina se acordó la cooperación en la investigación sobre enfermedades cardiovasculares, tumores y virosis; biología molecular, neurofisiología, descubrimiento y experimentación de nuevas drogas, estudios de los problemas contemporáneos de la pediatría, la gerontología y la organización y técnicas de los servicios médicos, entre ellos los de las grandes núcleos urbanos y los de las zonas rurales -tal y como aclaró el delegado británico-. Mientras, en investigación sismológica, se convino incluir el estudio y prevención de los terremotos y fenómenos geológicos afines; descubrimiento e investigación de métodos tecnológicos en materia de construcciones resistentes a los mismos. También se adoptaron tres nuevos consensos sobre agricultura, investigaciones oceanográficas y meteorología/hidrografía. En materia de agricultura, se acordó incluir: investigación de nuevos métodos y tecnologías para el aumento de la productividad de las técnicas de los cultivos y de la ganadería; la aplicación de la química a la agricultura; la proyección, construcción y utilización de maquinaria agrícola; tecnologías de riego y otros trabajos de mejoramiento de las tierras de cultivo. En materia de

²⁴¹ « Déclaration de M. René Maheu. Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) devant une réunion conjointe des Sous-commissions 5,10 et 11 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (2^e phase). Genève, 4 février 1974 », AMAE, R 14117; “Telegrama 101 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 4 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Informe núm. 150 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones E (4) y F (5) dependientes de la Comisión II. Ginebra, 12 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

²⁴² “CSCE/II/F/9. Committee II, F. Sub-Committee 5: Proposal submitted by the delegations of the Federal Republic of Germany, United States of America, France, the United Kingdom and Italy, Resolution on co-operation in the field of science and technology. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 January 1974”, [CSCE/II/F/9/Corr.2., 1 February 1974], CSCE/OSCE Archive, E/52; “Informe núm. 150 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones E(4) y F(5) dependientes de la Comisión II. Ginebra, 12 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

²⁴³ “Informe núm. 678 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre el estado actual en que se encuentran los trabajos de la II Comisión. Cláusula de Salvaguardia. Ginebra, 2 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

meteorología e hidrología, se albergaban: investigación meteorológica e hidrológica, inclusive métodos de recopilación, evaluación y transmisión de datos y su utilización para previsiones del tiempo y previsiones hidrológicas. Finalmente, en oceanografía se tratarían, por ejemplo, las interacciones aire-mar. Tardó unos cuantos días más en llegar el acuerdo en materia de cooperación de investigaciones árticas y antárticas, pues aunque el asunto sólo tenía interés para determinados países, hubo una cierta rivalidad soviético-canadiense en materia de hielos, glaciares y gelisuelo²⁴⁴. Finalmente, otras esferas de cooperación adoptadas fueron: nuevas tecnologías y utilización racional de los recursos, tecnología de los transportes, física y química, informática, medio ambiente e incluso astronomía, “en particular con la ayuda de satélites y de cohetes-sonda”²⁴⁵.

Las formas de cooperación convenidas eran: intercambio de publicaciones científicas entre las organizaciones e instituciones interesadas; intercambios y visitas, así como otras comunicaciones y contactos directos entre científicos y tecnólogos, incluida la utilización de laboratorios, bibliotecas científicas y otros centros de documentación con ellos relacionados; organización y patrocinios de eventos científicos; firma de convenios para desarrollar programas y proyectos de interés mutuo; por último, se proponía utilizar organismos como la CEPE de las Naciones Unidas y la propia UNESCO para profundizar en las posibilidades de ampliar la cooperación multilateral, prestando a los investigadores su experiencia y sus modelos de proyectos e investigaciones que utilizaban dichas diversas organizaciones internacionales, así como su orientación en el campo de la política de información, asesoramiento técnico, contribuciones en materia de información y elaboración de datos²⁴⁶.

España volvió a adoptar un perfil muy bajo en esta Subcomisión. El delegado de España, Gil Armangué, se limitó a intervenir para recordar que el párrafo 26 de las Recomendaciones Finales de Helsinki señalaba “taxativamente” que en esta materia “también” se tenían que tener en cuenta los intereses de los “países y regiones en vías de desarrollo”, y esa cooperación debía efectuarse “equitativamente” para que el desarrollo

²⁴⁴ “Informe núm. 190 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones F (5), G (6) y H (7) dependientes de la Comisión II (Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). CSCE. Ginebra, 11 de marzo de 1974”, AMAE, R 14118.

²⁴⁵ “CSCE/II/F/130/Rev.1. Committee II, F. Sub-Committee 5: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 June 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/52.

²⁴⁶ “CSCE/II/F/130/Rev.1. Committee II, F. Sub-Committee 5: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 June 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/52.

de la misma fuera “armónica”²⁴⁷. Igualmente, Madrid se vio favorecida por la necesidad de promover la participación en la información y experiencias de otros países más adelantados en el campo científico-tecnológico, en especial en la aplicación de la química a la agricultura, maquinaria agrícola, riego, productivos de los cultivos y la ganadería, medios de transporte –incluidos los contenedores–, física nuclear, teórica y experimental; y electroquímica y elaboración de materiales²⁴⁸.

Finalmente, la Subcomisión G/6, encargada de la cooperación en materia de Medio Ambiente, tenía el encargo de las Recomendaciones Finales de examinar cuestiones relativas a la protección y a la mejora del mismo y, en particular, de determinar los campos que fueran importantes para los Estados participantes y que se prestasen mejor para fomentar la cooperación entre ellos, con independencia de la forma que fuera finalmente adoptada. Encima de la mesa se pondrían temas como la protección de los mares que circundan a Europa, de las aguas y de la atmósfera; la mejora de las condiciones ambientales y de vida, especialmente en las ciudades y la protección de la naturaleza y de sus recursos²⁴⁹.

España presentó el tercer proyecto de todos los registrados en este subcomité, apenas unos días después del inicio de los trabajos de este subcomité, por orden del ministro López Rodó²⁵⁰, enmendando propuestas de Italia por un lado²⁵¹, y de la República Democrática Alemana y Hungría por otro²⁵². La delegación española introducía un concepto novedoso en materia de cooperación medioambiental: la acción y la cooperación culturales –ningún Estado había propuesto esto– debían ejercer “una acción de equilibrio” para “favorecer el desarrollo de un sistema económico y tecnológico en armonía

²⁴⁷ “Informe núm. 60 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la Comisión II y las Subcomisiones dependientes de la misma (CSCE). Ginebra, 13 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

²⁴⁸ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

²⁴⁹ “Párrafos 39-40. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

²⁵⁰ No nos ha llegado el telegrama con la Orden Circular correspondiente, pero sí sabemos de su existencia por el telegrama de respuesta que envió el representante permanente de España en los organismos internacionales de Ginebra, Fernando Benito. “Telegrama 671 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. Ginebra, 25 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

²⁵¹ “CSCE/I/12. Proposal submitted by the Italian delegation: Co-operation in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

²⁵² “CSCE/II/G/1. Committee II, G. Sub-Committee 6: Proposal submitted by the delegations of the German Democratic Republic and the Hungarian People’s Republic on 5 July 1973 in Helsinki, document CSCE/I/7, Joint declaration on the development of co-operation in the field of economics, of trade, of science and technology and of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 22 October 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/55.

con todas las exigencias higiénicas, sanitarias, sociales y culturales, así como de salvaguardar el medio natural e histórico artístico de la comunidad de Estados”²⁵³. Para proteger el Medio Ambiente, España proponía una “cooperación global” que resolviera los problemas de este ámbito sobre bases “tanto bilaterales como multilaterales”. Al mismo tiempo, proponía ocho esferas de actuación: protección de la atmósfera contra la contaminación; protección de las aguas contra la contaminación y mayor eficacia en el aprovechamiento de los recursos hidráulicos; mejora de las condiciones del medio ambiente en las ciudades; protección de la naturaleza y creación de reservas naturales; investigación básica sobre el problema del medio ambiente; observación de los cambios en la biosfera; medidas legales y administrativas para la protección del medio ambiente; y protección y utilización racional de los recursos biológicos y naturales de los mares que bañan las costas de Europa²⁵⁴.

España proponía cuatro vías concretas de cooperación en materia medioambiental: intercambio de científicos, especialistas y estudiantes; organización de conferencias, simposios y reuniones de expertos; intercambio de información científica y técnica, de documentación y de los resultados de las investigaciones relacionadas con el problema del medio ambiente; preparación y ejecución conjuntas de los programas y proyectos relacionados con las ciencias básicas y aplicadas. Finalmente, y con el objetivo de inculcar al público de los Estados participantes –y especialmente a los jóvenes– el “sentido de la responsabilidad” en la conservación y mejora del medio ambiente, la delegación española proponía adoptar medidas conducentes a “incrementar las actividades en materia de divulgación de las instituciones nacionales pertinentes”²⁵⁵.

Los debates redaccionales, que se iniciaron en enero de 1974 fueron muy rápidos. Occidente fue el primero en mover ficha, con un proyecto de resolución presentado por República Federal de Alemania, Francia, Bélgica e Italia. Dicho documento no podía

²⁵³ “CSCE/II/G/3. Committee II, G. Sub-Committee 6: Proposal for an amendment to the Italian proposal (CSCE/I/12) submitted by the Spanish delegation as an introductory paragraph to the proposal by the German Democratic Republic and the Hungarian People’s Republic (CSCE/II/G/1), Co-operation in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 25 October 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/55.

²⁵⁴ “CSCE/II/G/3. Committee II, G. Sub-Committee 6: Proposal for an amendment to the Italian proposal (CSCE/I/12) submitted by the Spanish delegation as an introductory paragraph to the proposal by the German Democratic Republic and the Hungarian People’s Republic (CSCE/II/G/1), Co-operation in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 25 October 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/55.

²⁵⁵ “CSCE/II/G/3. Committee II, G. Sub-Committee 6: Proposal for an amendment to the Italian proposal (CSCE/I/12) submitted by the Spanish delegation as an introductory paragraph to the proposal by the German Democratic Republic and the Hungarian People’s Republic (CSCE/II/G/1), Co-operation in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 25 October 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/55.

pasar desapercibido para la delegación española, pues incluía el concepto expresado por la propuesta CSCE/II/G/3 sobre el “medio ambiente cultural”, esto, la protección de la herencia y medios culturales e históricos de los Estados participantes²⁵⁶, en una situación muy similar a la vivida en la Subcomisión de asuntos militares.

El 29 de mayo de 1974 fue un hito histórico: en la misma sala de Palacio del Congreso en la que tuvieran lugar las primeras reuniones de la Sociedad de Naciones y la Conferencia de Desarme de 1962²⁵⁷, se alcanzó el último consenso redaccional en la Subcomisión de Medio Ambiente, lo que supuso el primer acuerdo en una Subcomisión durante la segunda fase de la CSCE en Ginebra²⁵⁸. Con un año de adelanto respecto al final de esta segunda fase, los trabajos de la Subcomisión G/6 habían concluido²⁵⁹.

El objetivo acordado entre los Estados participantes era estudiar –con el propósito de resorberlos- los problemas del medio ambiente que por su naturaleza fueran de carácter multilateral, bilateral, regional o subregional; así como fomentar la elaboración de un enfoque multidisciplinario de los problemas surgidos en este ámbito. Igualmente, se pretendía incrementar la eficacia de las medidas nacionales e internacionales para la protección del medio ambiente. Ello se haría a través del intercambio de información, la utilización de una terminología precisa, adoptando a nivel nacional e internacional las medidas necesarias para la convergencia y armonización de políticas ambientales y de las normas de protección de este ámbito. Los campos de acción acordados eran: lucha contra la contaminación atmosférica; lucha contra la contaminación de los recursos hidráulicos y utilización de las aguas dulces; protección del medio ambiente marino; aprovechamiento de tierras y suelos; conservación de la naturaleza y reservas naturales; mejora de las condiciones ambientales en zonas de asentamiento humano; investigación, vigilancia, previsión y evaluación de los cambios en el medio ambiente –¿anticipo del cambio climático?–; y medidas legislativas y administrativas encaminadas a proteger el

²⁵⁶ “CSCE/II/G/9. Committee II, G. Sub-Committee 6: Proposal submitted by the delegations of the Federal Republic of Germany, Belgium, France and Italy, Resolution in the field of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 January 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/55.

²⁵⁷ “Informe núm. 292 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisión G (6) de Medio Ambiente dependiente de la Comisión II. CSCE. Ginebra, 4 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

²⁵⁸ “CSCE/II/G/127. Committee II, G. Sub-Committee 6: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/55; “CSCE/II/G/JOURNAL/44. Committee II, G. Sub-Committee 6: Journal No. 44. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/56.

²⁵⁹ “Informe núm. 377 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE: intento de visión global sobre la situación a 26 de julio de 1974. Ginebra, 30 de julio de 1974”, AMAE, R 14120.

medio ambiente, incluyendo los procedimientos para establecer evaluaciones de los efectos ambientales²⁶⁰.

Los Estados participantes acordaron que esta cooperación en materia medioambiental se llevaría a cabo a través del intercambio de datos científicos y técnicos, de documentación y de los resultados de las investigaciones, incluyendo las posibles consecuencias de las actividades técnicas o económicas sobre el medio ambiente; de la organización de conferencias, simposios y reuniones de expertos; intercambio de científicos, especialistas y personas en cursos de perfeccionamiento; y de la realización de proyectos y programas de investigación comunes. También se promovía emplear el Derecho internacional para perseguir la contaminación y otros efectos nocivos sobre el medio ambiente; apoyar e impulsar la aplicación de los convenios internacionales destinados a prevenir y combatir la contaminación del mar y de las aguas dulces; y preconizar la inclusión de las esferas de trabajo anteriormente expuestas en los temas tratados por la CEPE de la ONU y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Finalmente, se recomendaba desarrollar un “vasto programa” para la comprobación y evaluación de la contaminación atmosférica a grandes distancias, empezando con el dióxido de azufre y la posible extensión a otros elementos de contaminación, teniendo en cuenta las recomendaciones de un coloquio celebrado en Oslo en 1974; y se exhortaba a, en el marco de la CEPE, llevar a cabo un estudio que analizase y pronosticase “convenientemente” los efectos sobre el medio ambiente de las actividades económicas y del desarrollo tecnológico²⁶¹.

En el ámbito de campos de cooperación, también se acordaba la protección del medio ambiente marino por parte de “Estados participantes, y especialmente del Mar Mediterráneo”, de los contaminantes que provenían de fuentes telúricas y de buques y otros navíos, y en particular de las sustancias nocivas enumeradas en la Convención de Londres sobre la prevención de la contaminación de los océanos por los residuos arrojados al mar; también, problemas del mantenimiento del equilibrio ecológico marino y de las cadenas alimentarias, en particular los que pudieran emanar de la exploración y explotación de los recursos biológicos y minerales de los mares y fondos marinos²⁶². España y Francia elevaron a la Secretaría la petición para que, en la aprobación definitiva de la

²⁶⁰ “CSCE/II/G/129. Committee II, G. Sub-Committee 6: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 27 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/56.

²⁶¹ “CSCE/II/G/129. Committee II, G. Sub-Committee 6: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 27 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/56.

²⁶² “CSCE/II/G/125. Committee II, G. Sub-Committee 6: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 May 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/55.

Comisión, se modificase el término “cadenas alimentarias”, puesto que, según ambas delegaciones, llamaba a la confusión, en tanto en cuanto se podía mezclar con las “cadenas de supermercados”; hecho que, por cierto, suscitó ciertos comentarios irónicos por parte de la delegación soviética, cuyo representante en la Subcomisión tiró de capacidad didáctica y se puso a explicar qué era, científicamente, la “cadena alimentaria”²⁶³.

Por tanto, España se limitó, en el subcomité de Medio Ambiente, a presentar una propuesta –que no prosperó– y, sobre todo, a insistir –y al final así figuró– que se recogiera nominalmente la labor a realizar para la protección del medio ambiente marino, especialmente del Mediterráneo. Igualmente, Madrid había conseguido que en el texto final figurase la importancia de la conservación de los valores históricos y culturales nacionales, con lo que así se compaginarían los factores materiales con los “elementos morales y culturales” en el terreno del medio ambiente. Para España, de todo lo acordado, resultaba de especial interés: la mejora de la calidad de las aguas; la purificación de las aguas residuales, industriales y municipales; la lucha contra la erosión y degradación del suelo agrícola; y la creación de reservas naturales y zonas protegidas²⁶⁴.

3.3 La cooperación en otros sectores: el protagonismo de España en turismo y emigración.

La Subcomisión H/7 comenzó sus reuniones el 22 de octubre de 1973, con más de un mes de retraso desde el inicio oficial de la segunda fase de la CSCE en Ginebra. Tenía previsto tratar cinco temas: los problemas relativos al desarrollo de los transportes y las comunicaciones entre los Estados participantes; la promoción del turismo mediante el intercambio de informaciones, técnicas y resultados de la experiencia adquirida, así como mediante el estudio de medidas adecuadas; los aspectos económicos y sociales de la mano de obra migratoria; la formación profesional en diversos campos de actividad económica; y otras cuestiones que sean objeto de común acuerdo²⁶⁵. Como era de esperar, España tendría, gracias a los temas de turismo y emigración, un papel protagonista en esta Subcomisión, constituyendo el subcomité de todo el “cesto II” en el que más

²⁶³ “Informe núm. 292 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisión G (6) de Medio Ambiente dependiente de la Comisión II. CSCE. Ginebra, 4 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

²⁶⁴ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

²⁶⁵ “Párrafo 41. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

actividad registraría la delegación hispana durante la segunda fase de la CSCE. Tanto el análisis –sólo socioeconómico- del aspecto migratorio como la promoción del turismo eran fruto de la insistencia –junto a otros países- de España en las Consultas de Helsinki, si bien no habían conseguido que apareciera como temas dignos de Subcomisiones independientes.

En lo concerniente al ámbito turístico, España presentaría dos iniciativas en este subcomité. Una de ellas, la “CSCE/II/H/4, CSCE/II/I/9” sería compartida con el de Contactos Humanos -como veremos más adelante-. El principio de partida de esta iniciativa de calado se basaba en que la multiplicación de las corrientes turísticas había favorecido “notablemente” a mejorar “la cantidad y calidad de los conocimientos que los ciudadanos de los Estados participantes tenían de los valores, culturas y actitudes de los países visitados”. En segundo lugar, la delegación española afirmaba que los contactos humanos que el turismo hacía posible contribuirían a la constitución de “una sólida base de confianza y aprecio entre los pueblos europeos”; no en vano, como señala Sasha D. Pack, “la importancia cada vez mayor que adquirieron en Europa los viajes y el turismo dio a España la oportunidad de expandir el alcance de su interacción con el mundo exterior, estimular su comercio y borrar por fin su leyenda negra”²⁶⁶. Por tanto, los pasos que los Estados participantes pudieran emprender para promover y facilitar las corrientes turísticas supondrían, según la delegación hispana, “una contribución importante para el proceso de reafirmación de la seguridad en Europa”. Así pues, y en el marco del párrafo 46b de las Recomendaciones Finales de Helsinki, España hacía dos propuestas concretas para que la CSCE estudiase la posibilidad de:

1. Crear “rutas turísticas multinacionales”, con motivaciones específicas que abarcarían distintos aspectos del patrimonio cultural europeo: arquitectónico, histórico, pictórico, literario, religioso²⁶⁷, musical, deportivo, etc. El estudio de tales rutas se haría coordinadamente, y su divulgación y promoción serían objeto de una acción conjunta de los países afectados.

²⁶⁶ PACK, Sasha D.: *La invasión pacífica. Los turistas y la España de Franco*, Madrid, Turner Publicaciones, 2009, pp. 285-286.

²⁶⁷ Sasha D. Pack apunta que, para compensar el “relativismo moral” y la “estocada liberal a la austeridad nacional católica” que traía consigo el turismo y contentar así a los sectores más conservadores de la sociedad, el Ministerio de Información y Turismo animó a las jerarquías eclesiásticas a desarrollar programas de visita y exposiciones para los turistas, a lo que hubo que unir la espectacular promoción que se le dio al Camino de Santiago, convertido en un “acontecimiento turístico internacional, que realizaba la herencia católica de España”; ello también pretendía diversificar geográficamente el turismo en España, excesivamente centrado en la costa. *Vid.* PACK, Sasha D.: “Turismo y cambio político en la España de Franco”, en TOWNSON, Nigel (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 40-42; PACK, Sasha D.: *La invasión pacífica, op. cit.*, pp.237-243

2. Establecer con carácter general, para todos los ciudadanos de los países participantes -no sólo los jóvenes y estudiantes-, un documento normalizado que permitiera realizar desplazamientos, durante un período determinado de tiempo, a cualquier punto de Europa, con fines turísticos. Además, se proponía que las autoridades ferroviarias de los países participantes estudiarían los detalles de la puesta en marcha de esta modalidad, para corregir los “desequilibrios” causados en la “temporada baja” de turismo²⁶⁸.

Fue Jaime Segarra, comisario de relaciones turísticas internacionales del Ministerio de Información y Turismo, el funcionario español que acudió a la reunión de la Subcomisión H/7. Considerando la importancia del turismo para las economías de muchos de los países participantes, no sólo presentó esta propuesta “CSCE/II/H/4”, sino también otra, de orden más técnico, basada en cinco puntos principales:

1. Intercambio de datos y documentación, de estadísticas, compilación legislativa, conocimientos de infraestructura, etc. de los distintos Estados participantes, teniendo en cuenta los organismos internacionales de ámbito europeo pertinentes.
2. Intercambio de técnicos en el sector del turismo, y de alumnos y becarios en los Centros de Formación de Expertos.
3. Integrar a los países participantes en la labor de la Comisión Regional Europea de Turismo de la UIOOT –“Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo”, futura OMT- para la uniformidad y homologación en materia de clasificación hotelera.
4. Organizar coloquios sobre planificación y desarrollo de la industria turística en la región europea, en estrecha cooperación con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.
5. Tratar la previsión y solución de problemas de orden técnico en el urbanismo, la ecología, la sanidad, etc. propias de áreas de recepción turística masiva, promoviendo estudios multinacionales sobre las zonas turísticas degradadas, para su recuperación²⁶⁹.

²⁶⁸ “CSCE/II/H/4, CSCE/II/I/9. Committee II, H. Sub-Committee 7, Committee III, I. Subcommittee 8: Proposal submitted by the delegation of Spain. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁶⁹ “CSCE/II/H/3. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegation of Spain. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

El bloque comunista respaldó el proyecto transversal presentado conjuntamente por Hungría y la RDA²⁷⁰. En el bloque occidental, Países Bajos presentó una propuesta en materia de turismo, en la que destacaba la puesta a disposición de quienes lo requirieran de las divisas necesarias para facilitar viajes turísticos al extranjero²⁷¹; mientras, Italia fue el país que más alternativas presentó a España, al registrar varios proyectos, unos independientes²⁷² y otro conjunto con Irlanda sobre las vacaciones²⁷³. Para España hubo halagos y críticas. Reino Unido mostró sus reticencias a las propuestas de Madrid sobre esta materia, pese al respaldo de Madrid al proyecto británico de publicación europea y la inclusión del turismo en la misma. Londres mostraba su recelo a las rutas turísticas, que le parecían bien a nivel nacional “pero no a nivel internacional”; además, para el intercambio de técnicos y becarios, el *British Council* contaba con “escasos fondos”; el documento normalizado para el ferrocarril le parecía “aceptable” sólo para determinadas personas “vinculadas a la organización turística”; y opinaba que hablar de las zonas turísticas degradadas era un tema “muy técnico” y “muy delicado”. Igualmente, Noruega mostró sus recelos, afirmando que las rutas turísticas dirigían las corrientes “a puntos determinados concentrando más aún el turismo”. En cambio, Francia y Suiza sí respaldaron el proyecto español. Por su parte, la URSS mostró su prudencia, sin apoyar ni rechazar, las propuestas presentadas por España e Irlanda-Italia, pero sí matizó que por ser “muy técnicas y especializadas”, no debían ser objeto de esta Subcomisión²⁷⁴.

Jaime Segarra, comisionado español, respondió a las objeciones mostradas por distintas delegaciones. Recalcó, en contestación al delegado británico, que las rutas podían ser “internacionales”, como lo probaba el hecho de que España y Francia colaborasen conjuntamente para adecuar para el turismo y la cultura el Camino de Santiago. Respec-

²⁷⁰ “CSCE/II/H/1. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal by the delegations of the Hungarian People’s Republic and the German Democratic Republic, Joint declaration on the development of co-operation in the fields of economics, of trade, of science and technology and of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 22 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁷¹ “CSCE/II/H/2. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal by the delegation of the Kingdom of the Netherlands, Tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁷² “CSCE/II/H/8. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the Italian delegation concerning tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 22 November 1973”, “CSCE/II/H/10. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegation of Italy on the subject of travel agencies. Conference on Security and Co-operation in Europe. 22 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁷³ “CSCE/II/H/9. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegations of Ireland and Italy on the staggering of holidays. Conference on Security and Co-operation in Europe. 22 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁷⁴ “Informe núm. 92 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones dependientes de la Comisión II (Ciencia, Economía y Tecnología, Medio Ambiente y otros sectores). Ginebra, 4 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

to al documento normalizado de ferrocarril, Segarra recordó la existencia del *Eurorail Pass Tarif*, que se aplicaba “con éxito” para los ciudadanos del continente americano, Japón y Australia, por lo que podía ser “muy factible” la aplicación en Europa de la propuesta española, porque, recordó “favorecería el escalonamiento de las vacaciones”. Sobre las zonas turísticas degradadas, el representante español, recalcó, basándose en la “larga tradición y experiencia” de su país, en que su estudio debía “interesar y ser muy útil” también para los países que se iniciaban en el turismo, o cuyo desarrollo todavía no era muy amplio, porque así evitaría “el tener que ordenar luego lo creado desordenadamente” así como “remodelar lo deteriorado por falta de previsión y visión de futuro”, logrando así un ahorro de “importantes contribuciones económicas” que, de no hacerse correctamente, tendrían que gastarse para rectificar aquellos primeros errores²⁷⁵.

Finalizada la fase de exposición previa, España sabía que no tenía fácil, ante las críticas recibidas, que prosperasen sus iniciativas, pero intentaría negociar con Italia los puntos en común de ambos proyectos²⁷⁶. Lo que realmente le interesaba a Madrid es que los temas concernientes a la cooperación en el turismo se reflejasen en el documento final de la CSCE; si se tiene en cuenta que España lo que buscaba era visibilidad exterior, poco importaba que fuera con otro país –de hecho, ello reflejaría que la diplomacia hispana era capaz de alcanzar acuerdos-. De cara a la fase de redacción, España acudió a la misma con preocupación de cara a la reacción soviética, que, como hemos visto, ya había mostrado sus reparos a las propuestas del grupo encabezado por Miguel Solano en materia de turismo por considerarlas “muy especializadas” o “no propias” de dicha Subcomisión²⁷⁷. Además, la iniciativa de España de trasladar a la CSCE la compilación de “textos legislativos turísticos”, que ya se aplicaba con éxito entre los países iberoamericanos²⁷⁸, se vio refrendada pero limitada respecto a sus pretensiones iniciales²⁷⁹.

²⁷⁵ “Informe núm. 92 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones dependientes de la Comisión II (Ciencia, Economía y Tecnología, Medio Ambiente y otros sectores). Ginebra, 4 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

²⁷⁶ “Informe núm. 76 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre tres propuestas sobre turismo presentadas por la delegación de Italia. Ginebra, 23 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14117.

²⁷⁷ “Informe núm. 151 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones G (6) y H (7) dependientes de la Comisión II (Economía)-CSCE. Ginebra, 12 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

²⁷⁸ “Telegrama 691 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 2 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

²⁷⁹ “Informe núm. 233 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión H (7) de “cooperación en otros sectores”: Turismo. CSCE. Ginebra, 5 de abril de 1974”, AMAE, R 14118.

Durante la fase redaccional, España presentó varias iniciativas transaccionales. La primera, para que se estudiaran los intercambios –incluso de información– existentes en el campo del turismo y formación del personal turístico y que acabó saliendo adelante²⁸⁰ –tras una discusión dura entre occidentales y socialistas tras la propuesta similar presentada por países de la CEE²⁸¹–. En la segunda, no hubo tanta suerte: ante la proposición comunitaria para que los Estados ofreciesen a sus ciudadanos “deseosos de viajar al extranjero” –en vez de “turistas”, para ampliarlo a personas que salían de su país por otros motivos no explicitados– las divisas necesarias para realizar dichos viajes²⁸² y el veto socialista, España planteó una nueva propuesta transaccional en la que condicionaba dicha ayuda a los viajeros a las “disponibilidades económicas de cada Estado”; la insistencia de Moscú en rechazarlo causó un enconado intercambio dialéctico entre las delegaciones soviética y británica que derivó en una discusión que acabó “como el rosario de la aurora”²⁸³, aunque más tarde sí se alcanzase algún tipo de acuerdo al respecto. Aún así, dicho protagonismo por parte de la delegación española –empeñada en salvar este “subcesto” de Turismo– hizo que Miguel Solano transmitiese a Santa Cruz que este activismo “probaba” que la participación española en la CSCE como “país independiente de grupos (CEE, NATO (sic) o grupo socialista) era útil y beneficiosa”²⁸⁴. ¿Mensaje a navegantes a Exteriores ante su discreta implicación en el proceso de Helsinki?

Gil Armangué consiguió empezar a resquebrajar las reticencias hacia las propuestas españolas. A propósito del Camino de Santiago, se había afirmado que la ruta tenía un cariz religioso, pero el delegado de España en la Comisión II puso ejemplos como las “rutas blancas” por países alpinos, “rutas verdes” para los campos de golf de toda Europa –de la Costa del Sol hasta Saint Andrews (Escocia), cuna de este deporte– o “Rutas

²⁸⁰ “Informe núm. 151 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones G (6) y H (7) dependientes de la Comisión II (Economía)-CSCE. Ginebra, 12 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

²⁸¹ “CSCE/II/H/12. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegations of Ireland, Italy, Luxembourg and the Netherlands, Recommendation concerning tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 January 1974”, [CSCE/II/H/12/Corr.1, 28 January 1974] CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁸² “CSCE/II/H/12. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegations of Ireland, Italy, Luxembourg and the Netherlands, Recommendation concerning tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 January 1974”, [CSCE/II/H/12/Corr.1, 28 January 1974] CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁸³ “Informe núm. 425 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Subcomisión H (7) de cooperación en otros sectores: turismo. Ginebra, 22 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

²⁸⁴ “Informe núm. 151 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones G (6) y H (7) dependientes de la Comisión II (Economía)-CSCE. Ginebra, 12 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

azules” enlazando costas escandinavas²⁸⁵. También, países miembros del Mercado Común y Austria explicaron a Armangué en conversaciones de pasillo que desconfiaban de que la URSS pudiera aprovecharse de las rutas turísticas multinacionales para encauzar así, a través de ellas, el turismo detrás del “telón de acero”; esa mera posibilidad, además del cambio de actitud que Moscú comenzaba a adoptar respecto a esta materia, ya eran suficiente motivos más que suficientes para que los occidentales y algunos neutrales se opusieran a la propuesta de España. La única esperanza a la que se aferraba como un clavo ardiendo la delegación española era la celebración de una pronta reunión en el seno de la CEE para adoptar una postura común sobre diversos temas, entre otros este de las rutas turísticas multinacionales²⁸⁶. Finalmente, vencidas las objeciones de Reino Unido, URSS y Suecia en materia de rutas y clasificación hotelera²⁸⁷, la delegación de España –ya encabezada por Carlos Spottorno- aceptó que las partes interesadas podrían desear estudiar “la uniformidad en materia de calificación hotelera” y las “rutas turísticas que abarquen dos o más países”²⁸⁸. Madrid veía cómo una de sus propuestas estrellas en esta Subcomisión en materia de turismo –en especial la de las rutas turísticas multinacionales- salía adelante, aunque algo diezmada, y no con la redundancia y el detalle que le hubiera gustado, que era lo que se desprendía de la propuesta inicial que tanta oposición había suscitado al inicio.

En los textos finalmente registrados en esta materia y que aparecerían en el Acta Final de Helsinki, los Estados participantes también manifestaban su intención de fomentar el incremento del turismo, sobre bases “tanto individuales como de grupo”, para lo cual se formulaban –de momento-: el ya conocido intercambio de información, a través del conocimiento de leyes, reglamentos, estadísticas, etc.; el intercambio de técnicos y estudiantes en la esfera del turismo; el fomento de conferencias y coloquios sobre planteamiento y desarrollo del turismo; la promoción del turismo fuera de temporada alta; la mejora de las infraestructuras turísticas y la realización de proyectos turísti-

²⁸⁵ “Informe núm. 255 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Subcomisión H (7) de “Cooperación en otros sectores”. Tema: Turismo, CSCE. Ginebra, 6 de mayo de 1974”, AMAE, R 14119.

²⁸⁶ “Informe núm. 259 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las rutas turísticas: Subcomisión H (7), CSCE. Ginebra, 11 de mayo de 1974”, AMAE, R 14119.

²⁸⁷ “Informe núm. 381 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión H (7) de “Cooperación en otros sectores”. Tema: turismo CSCE. Ginebra, 16 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

²⁸⁸ “CSCE/II/H/126. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 September 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

cos conjuntos, incluida la cooperación técnica²⁸⁹. También habría disposiciones tendentes a lograr que el desarrollo del turismo no fuera “en detrimento del medio, ni del patrimonio artístico, histórico y cultural de sus respectivos países”; y se consideraba “conveniente” realizar una serie de estudios sobre: las agencias de viajes para una mejor cooperación entre ellas, la concentración estacional de vacaciones para fomentar el turismo en períodos de menor concentración y los problemas planteados en zonas en las zonas en que el turismo había causado daños al medio ambiente²⁹⁰. Muchas de estas propuestas estaban basadas en la iniciativa española “H/4, I/9”, lo que había obligado a Gil Armangué durante sus últimos meses en Helsinki a batallar en el debate y tener serios “tiras y aflojas” con otras delegaciones, muchas veces por las cuestiones lingüísticas²⁹¹. También se acabó adoptando la concesión de medios financieros para realizar viajes turísticos al extranjero según las posibilidades económicas de cada Estado, dejando la cuestión de ayudas para los documentos necesarios según lo aprobado en la Comisión III²⁹²; otra disposición, de carácter preambular, reconocía la contribución que el turismo internacional representaba para el desarrollo de la comprensión recíproca entre los pueblos²⁹³; y, finalmente, se adoptaba un acuerdo en materia de compañías de transporte de pasajeros, para facilitar sus actividades con el objetivo de promover el turismo internacional²⁹⁴.

La otra gran apuesta de España en esta Subcomisión fue en el terreno de la emigración. La delegación española presentó una propuesta sobre los “aspectos económicos y sociales de la mano de obra migratoria”. El proyecto fue expuesto por José Cienfuegos,

²⁸⁹ “CSCE/II/H/111. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 April 1974”, “CSCE/II/H/112. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 25 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁹⁰ “CSCE/II/H/113. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 April 1974 [CSCE/II/H/113/Corr.1, 1 May 1974]”, “CSCE/II/H/114. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 May 1974”, “CSCE/II/H/115. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 6 May 1974” [CSCE/II/H/115/Rev.1, 6 May 1974], CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁹¹ “Informe núm. 255 del embajador adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Subcomisión H (7) de “Cooperación en otros sectores”. Tema: Turismo, CSCE. Ginebra, 6 de mayo de 1974”, AMAE, R 14119.

²⁹² “CSCE/II/H/130/Rev.1. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 10 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/58; “Informe núm. 484 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión H (7). Turismo. Ginebra, 11 de diciembre de 1974”, AMAE, R 14120.

²⁹³ “CSCE/II/H/129/Rev.1. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

²⁹⁴ “CSCE/II/H/131. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 10 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

director de Emigración del Ministerio de Asuntos Exteriores; Héctor Maravall, del Ministerio de Trabajo; y Luis Alfonso Martínez Cachero, jefe del Gabinete de Estudios del Instituto Español de Emigración²⁹⁵. El documento español proponía estudiar los problemas que podían crear los movimientos de trabajadores en Europa, prestando una atención especial a su vertiente humana; también planteaba preparar propuestas con vistas a una mejora global del nivel de vida del trabajador emigrante, siempre teniendo en cuenta que la promoción de la cooperación industrial y las inversiones en regiones menos desarrolladas contribuiría a situar dichos movimientos en “un nivel normal”. Por tanto, España proponía una serie de medidas concretas para promover y facilitar:

1. La igualdad de trato de trabajadores emigrantes y su equiparación con los trabajadores nacionales.
2. La superación de los obstáculos a la reagrupación familiar; las soluciones apropiadas a sus necesidades de alojamiento
3. La obtención del permiso de residencia.
4. La educación de los hijos y la promoción cultural del trabajador emigrado, tanto en función del mantenimiento de los lazos culturales con su país de origen, como para su adaptación al país receptor
5. La cooperación en la formación profesional del trabajador emigrante tanto en el país de origen como en el país de trabajo.
6. El pleno acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, incluido el seguro de desempleo²⁹⁶.

La delegación española transmitió a Madrid que habían “mostrado interés” por este proyecto Turquía, Grecia y Suiza, así como Yugoslavia, país que también presentó una propuesta en un sentido similar²⁹⁷ y con la que había importantes coincidencias²⁹⁸; igualmente, el delegado de la Santa Sede, monseñor Sainz Muñoz, habría destacado la “vertiente humana de primordial importancia” de las propuestas española y yugosla-

²⁹⁵ “Telegrama 418 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Liñán) al representante permanente de España en Ginebra, Fernando Benito. 26 de octubre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 6.

²⁹⁶ “CSCE/II/H/6. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the Spanish delegation, Economic and social aspects of migrant labour. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁹⁷ “CSCE/II/H/5. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the Yugoslav delegation, Migrant labour. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

²⁹⁸ “Telegrama 686 del embajador delegado adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 31 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

va²⁹⁹. En un turno de alegaciones orales, la URSS, pese a no poseer problemas – aparentes- de emigración, reprochó a los países receptores muchas de las condiciones que caracterizaban la situación de los trabajadores emigrantes; por el contrario, la República Federal de Alemania, receptor neto de emigración, mostró su rechazo a las propuestas de España y Yugoslavia, porque, dijo que parecían “cargar las obligaciones en los países receptores y en cambio los derechos en los de origen”³⁰⁰.

Turquía se unió al “festival” de Yugoslavia y España sobre la cuestión migratoria y presentó su propia propuesta, que no sería muy diferente del que habían registrado Madrid y Belgrado en esta Subcomisión. Sólo se introducía un punto novedoso: proponer que los países receptores y los de origen de los emigrantes cooperasen para tomar “medidas oportunas”, en particular la posibilidad de mejorar el empleo en las naciones de origen que, además de evitar más emigración, propiciaría el retorno de los trabajadores a sus propios países³⁰¹; con ello intentaría lograr un apoyo más amplio que los proyectos de España y Yugoslavia, y superar el punto de vista expresado en su momento por la delegación germano-occidental de que aquéllos “cargaban” las obligaciones en los países receptores, y en cambio, los derechos en los de origen³⁰².

Por parte de las delegaciones socialistas, hubo práctico silencio y respaldo implícito a las posturas de Madrid, Belgrado y Ankara, sin dejar de prestar su apoyo al proyecto húngaro/germano-oriental, y manteniendo su postura crítica con los países receptores de emigración. Suecia, Italia, Finlandia Austria, Hungría y Bélgica agradecieron a España, Yugoslavia y Turquía sus propuestas, y el representante belga dijo que se asociaba “a la mayor parte” de las propuestas de Belgrado y Madrid. El delegado español intervino brevemente para dar las gracias por los apoyos que concitaba su proyecto y reiteró que debían intensificarse “todavía más” los esfuerzos para que los logros que se obtuvieran fueran cada día “más completos”³⁰³. El sentir general, sin embargo, era que los problemas técnicos de emigración debían ser resueltos bilateralmente, sin olvidar el interés

²⁹⁹ “Telegrama 690 del embajador delegado de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 2 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

³⁰⁰ “Informe núm. 56 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre las Subcomisiones F, B, H dependientes de la Comisión II. Ginebra, 7 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

³⁰¹ “CSCE/II/H/11. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal by the delegation of Turkey, Migrant labour, Draft. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

³⁰² “Informe núm. 75 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el proyecto turco de propuesta sobre mano de obra migratoria. CSCE. Ginebra, 23 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14117.

³⁰³ “Informe núm. 93 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Comisión II. Emigración. Ginebra, 5 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

que pudiera tener al respecto la OIT; pero que la CSCE no era el foro adecuado³⁰⁴. Igualmente, la delegación de Suiza, sometida a fuertes presiones por su Gobierno por la alta emigración que recibía el país, pidió dilatar los debates y sólo aceptó el registro de estos textos a fin de que aparecieran entre paréntesis –es decir, fueran provisionales-; España estaba convencida que Suiza buscaba introducir en el texto definitivo alusiones a que los párrafos dispositivos fueran vinculados a la legislación nacional y a un equilibrio socioeconómico general de los países participantes³⁰⁵.

En el texto definitivo, el preámbulo partía de tres principios: el primero, que los movimientos migratorios de trabajadores en Europa –que se debían a la coincidencia de demanda de varios países europeos industrializados y de la disponibilidad de mano de obra excedente- constituían “un factor económico, social y humano importante”, para países emisores como receptores³⁰⁶; en segundo lugar, se reconocían los “problemas económicos, sociales, humanos y de otra índole tanto en los países que los reciben como en los países de origen” causados por los movimientos migratorios³⁰⁷.

Los textos sobre emigración proponían fomentar los esfuerzos de los países de origen de los emigrantes “encaminados a aumentar las posibilidades de empleo para sus nacionales en sus propios territorios”, desarrollando una cooperación económica “adecuada” con ese objeto, que fuera “satisfactoria” para los países de inmigración y los países de origen interesados”. En segundo lugar, se planteaba lograr, gracias a la colaboración de los países de inmigración los de origen de los emigrantes, “las condiciones en que pudiera desarrollarse el movimiento ordenado de los trabajadores, al tiempo, que se protegen el bienestar personal y social, y organizar, llegado el caso, la contratación y una preparación lingüística y profesional elemental de los trabajadores inmigrantes”. Por último, se acordaba llevar a cabo las disposiciones necesarias para que los trabajadores inmigrantes tuvieran “los mismos derechos que los nacionales de los países de inmigración” en lo que se refería a las condiciones de empleo, trabajo y seguridad social, velando por que los trabajadores inmigrantes pudieran disfrutar de un nivel de vida

³⁰⁴ “Informe núm. 93 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Comisión II. Emigración. Ginebra, 5 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

³⁰⁵ “Informe núm. 313 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión H (7) dependiente de la Comisión II (Cooperación en materia económica, ciencia y tecnología y medio ambiente y otros sectores), CSCE. Ginebra, 18 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

³⁰⁶ “CSCE/II/H/108. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

³⁰⁷ “CSCE/II/H/109. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

“satisfactorio”, en especial en lo que respecta a vivienda³⁰⁸. Varios de estos puntos eran fruto de la propuesta española –la igualdad de trato, mejor integración, preparación y formación en el sistema educativo del país receptor, igualdad de acceso a la seguridad social, derecho a la vivienda, etc.- pero quedaban fuera otros aspectos como la obtención más asequible del permiso de trabajo; también se tomaban de las propuestas de Yugoslavia y Turquía aspectos como el fomento del trabajo en el país de origen y la regulación ordenada de los flujos migratorios.

También los Estados participantes se comprometían a velar porque los trabajadores emigrantes pudieran tener “las mismas posibilidades” que los nacionales de los países de inmigración “para encontrar otros empleos convenientes en caso de desempleo”; en segundo lugar, se daba “luz verde” a facilitar “una formación profesional” a los trabajadores inmigrantes y que, “en la medida de lo posible”, se hiciera “gratuitamente en la lengua del país de inmigración, en el marco de su empleo”; y, por último, se confirmaba “el derecho” de los trabajadores inmigrantes a recibir “dentro de lo posible” una “información periódica en su propio idioma”, tanto en lo que se refiere a su país de origen como al de inmigración³⁰⁹. El primer aspecto trataba un tema delicado como el desempleo. El delegado español, Gil Armangué, había resaltado la importancia de dicha cuestión, manifestando que los trabajadores inmigrantes no debían resultar perjudicados “en absoluto” por las situaciones de crisis, tanto más cuanto en dichos momentos los países de recepción debían valorar “de forma debida y adecuada” la ayuda que dichos trabajadores inmigrantes habían prestado al desarrollo y expansión de la economía de dichas naciones y porque, además, afrontar el desempleo en un país que no era el suyo era enfrentarse a una situación “mucho más difícil” para un emigrante que para un trabajador nacional³¹⁰. La segunda estaba inspirada en las propuestas de España -que hablaba de fomentar la “cooperación en materia de formación profesional” entre país emisor y receptor- y Turquía.

Finalmente, Madrid, Ankara y Belgrado cumplían uno de sus objetivos primordiales y que tanto se había hecho de rogar: el resto de delegaciones reconocían que velarían porque los hijos de los trabajadores inmigrantes recibieran en el país receptor la ense-

³⁰⁸ “CSCE/II/H/140. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

³⁰⁹ “CSCE/II/H/140. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

³¹⁰ “Informe núm. 343 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Subcomisión H (7) dependiente de la Comisión II (Cooperación en materia económico, ciencia y tecnología y medio ambiente). CSCE. Ginebra, 9 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

ñanza que “corrientemente” se impartía y en igualdad de condiciones que los niños de esa misma nación y, además “permitirles que reciban una enseñanza suplementaria de su propio idioma, cultura, historia y geografía”; igualmente, se acordaba –en una declaración más bien de intenciones– “tener en cuenta” que los trabajadores inmigrantes, especialmente los que habían adquirido otros conocimientos, podrían, al regresar a su país de origen después de cierto periodo, “ayudar a remediar en su país de origen la escasez de mano de obra calificada (sic)”. El primero estaba contemplado en los proyectos de Yugoslavia, España y Turquía, para garantizar que los hijos de los emigrantes no rompieran todos sus lazos con sus respectivos países de origen y hacer más fácil su integración en el país de acogida; el segundo aspecto, propuesta eminentemente turca, contemplaba que ni los países de origen ni los de recepción impidieran el regreso de los trabajadores que quisieran volver³¹¹. También se acordó –gracias a la iniciativa de Ankara– considerar “con ánimo favorable” los “esfuerzos” emprendidos por los países de origen para atraer los ahorros y divisas de sus trabajadores emigrantes, por el progreso que traerían, con la consiguiente creación de empleo y una mayor facilidad para un posible regreso de esos trabajadores³¹². Por último, pese a que la URSS inicialmente lo había vetado por considerarlo un tema propio de la Subcomisión de Contactos Humanos³¹³, también se aludiría a la posibilidad de facilitar “en todo lo posible” la reunión de los trabajadores emigrantes con sus familias³¹⁴.

No sólo de turismo y emigración viviría esta Subcomisión. Haciendo gala de lo marcado por las Recomendaciones Finales, se presentarían otros proyectos concernientes al Orden del Día distintos a los dos ámbitos que hasta entonces habían monopolizado el debate. Por ejemplo, basado en un proyecto registrado por Francia sobre el transporte internacional³¹⁵, se convino la mejora de este ámbito al considerarse “uno de los factores esenciales para el desarrollo de la cooperación” entre los Estados participantes; éstos se mostraban partidarios de promover una “simplificación y una armonización de

³¹¹ “Informe núm. 353 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Subcomisión H (7) dependiente de la Comisión II (Cooperación en materia económico, ciencia y tecnología y medio ambiente). CSCE. Ginebra, 16 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

³¹² “CSCE/II/H/140. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

³¹³ “Informe núm. 380 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los dos últimos párrafos dispositivos sobre el tema de los trabajadores emigrantes en la Subcomisión H (7) de “Cooperación en otros sectores”. CSCE. Ginebra, 16 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

³¹⁴ “CSCE/II/H/140. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

³¹⁵ “CSCE/II/H/7. Committee II, H. Sub-Committee 7: Proposal submitted by the delegation of France on international transport. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

las formalidades administrativas en materia de transportes internacionales”. Igualmente, defendían auspiciar el desarrollo de los transportes terrestres internacionales de pasajeros y mercancías, incluido el ferrocarril, y eliminar las “disparidades” entre los regímenes jurídicos aplicados a la circulación, no sólo de estos medios de transporte terrestres sino también de las vías navegables. El acuerdo contemplaba intensificar los trabajos de las organizaciones internacionales existentes en la esfera del transporte, principalmente los del Comité de Transportes Interiores de la CEPE de las Naciones Unidas, así como de la Comisión Central del Rin y de la Comisión del Danubio³¹⁶.

Igualmente, se examinaron los intercambios en materia de Formación Profesional, en especial, como justificaba Francia, por el aspecto internacional de la misma y por su importancia para el ámbito técnico-comercial³¹⁷. Los debates en esta materia tampoco fueron excesivamente largos ni polémicos, y los países de la CSCE acordaron fomentar la cooperación en este ámbito intercambiando informaciones sobre las instituciones, programas y métodos de formación, en los que pudieran participar el personal profesional y los técnicos en los diversos sectores de la actividad económica. También consideraban “aconsejable” desarrollar “en condiciones mutuamente aceptables” la permuta de personal profesional y técnico, en particular mediante actividades de formación, dependiendo de variables como la duración, financiación y nivel de estudios y calificaciones requeridos de los posibles participantes. Finalmente, se mostraban a favor de examinar “por los cauces adecuados” las posibilidades de cooperar en la organización y realización de la formación profesional en el empleo así como, sobre todo, en las profesiones que utilizaban técnicas modernas³¹⁸.

Concluían de esta manera los trabajos de este Subcomité, en el que España había jugado un papel destacado en materia de turismo y emigración, pero en el que su protagonismo fue muy discreto en transportes y formación profesional. Turno para el “cesto III”, uno de los más polémicos de la segunda fase de la Conferencia.

³¹⁶ “CSCE/II/H/136/Rev.1. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 April 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

³¹⁷ “Informe núm. 190 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las Subcomisiones F(5), G(6) y H(7) dependientes de la Comisión II (Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). CSCE. Ginebra, 11 de marzo de 1974”, AMAE, R 14118.

³¹⁸ “CSCE/II/H/138. Committee II, H. Sub-Committee 7, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 April 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/58.

4. Los trabajos de la Comisión III: Cooperación en el campo humanitario y en otros campos.

El “cesto III” se planteaba en Ginebra como el gran campo de batalla entre Este y Oeste, con neutrales y no alineados por el medio. No en vano, los temas planteados en el mismo habían constituido la condición *sine qua non* de Occidente para acudir a las Consultas de Helsinki. Y a pesar de todos los problemas planteados en las discusiones preparatorias de la capital finlandesa, se había alcanzado un acuerdo de mínimos en las Recomendaciones Finales. Sin embargo, buena parte de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa se jugaba en la Comisión III. Un comité que empezó con los ya reseñados problemas procedimentales³¹⁹ y cuyo desbloqueo a finales de septiembre e inicios de octubre se hizo extensible al resto de Comisiones y Subcomisiones de la Conferencia, como hemos podido ver en el “cesto II”. Ello no haría el camino nada fácil: como transmitió Miguel Solano, embajador de España ante la CSCE desde noviembre de 1973, las discusiones se caracterizaron en la Comisión III “por la franqueza, dureza e incluso brutalidad con que algunas delegaciones expusieron sus ideas”,³²⁰.

Las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki encomendaban a esta Comisión y a sus dimanantes subcomités “examinar todas las posibilidades de cooperación tendentes a crear mejores condiciones para incrementar los intercambios culturales y educativos, para ampliar la difusión de la información, para los contactos entre las personas y para resolver problemas humanitarios”; ello, con el fin primordial de contribuir “al fortalecimiento de la paz y del entendimiento entre los pueblos de los Estados participantes, así como al enriquecimiento espiritual de la personalidad humana, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, e independientemente de sus sistemas políticos, económicos y sociales”, y siempre de acuerdo con los principios enumerados en el Decálogo del “cesto I”³²¹.

³¹⁹ “Nota informativa del subdirector general de Asuntos de Europa, Miguel Solano, sobre el inicio de los trabajos de la 2ª fase en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Madrid, 22 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”; “Informe del embajador de España representante en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión. Ginebra, 25 de septiembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

³²⁰ “Informe núm. 87 del embajador representante de España ante la CSCE, Miguel Solano, sobre la III Comisión. Ginebra, 4 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

³²¹ “Párrafos 42-44. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

¿Y qué fue de España? La delegación de este país, naturalmente, quería tener protagonismo en este “cesto”. A Madrid le podían interesar distintas materias como el turismo individual o colectivo –en el contexto de los contactos humanos–, la cooperación científica, educativa y cultural en distintos campos, y en el ámbito educativo las equiparaciones y equivalencias de títulos académicos en especial. De esa forma, pedía a su departamento ministerial, con el objeto de ser utilizado por la delegación española en Ginebra, una evaluación de los resultados de reuniones internacionales en el campo de la cooperación educativa y cultural, de los trabajos de la UNESCO y de instituciones no gubernamentales que trataban cuestiones culturales y educativas; realizaciones concretas de España en sectores contemplados en las Recomendaciones Finales; evolución de la edición de libros, coproducciones cinematográficas, programas conjuntos de radio y televisión, etc.; pero lo que más inquietaba a Aguirre de Cárcer “por las dificultades que la cuestión podría plantear” era la cuestión de las “minorías nacionales”, que Yugoslavia había logrado introducir en las Recomendaciones Finales de Helsinki –y que España había conseguido “equilibrar” con la inclusión del concepto “lenguas y culturas regionales”–, demandando al Ministerio de Asuntos Exteriores la mayor información posible respecto a la vertiente cultural y educativa de las lenguas y culturales regionales de este país, para actuar con el necesario respaldo argumentativo³²².

Fue el director general de Relaciones Culturales, José Luis Messía, el que canalizó toda la información a la delegación en Ginebra³²³. Cabe señalar que España, durante los

³²² “Informe núm. 10 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión y las Subcomisiones dependientes de la misma. Ginebra, 2 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

³²³ “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al delegado nacional de Juventud. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al director del Instituto de Cultura Hispánica. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al secretario general técnico del Ministerio de Información y Turismo. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al subdirector general de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y Ciencia. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al secretario general técnico del Ministerio de la Gobernación. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al secretario general del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Asunto: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación. Madrid, 9 de octubre de 1973”, “Carta del director general de Cooperación Cultural, José Luis Messía, al embajador representante permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y de los Organismos Internacionales de Ginebra, Fernando Benito, sobre las recomendaciones adoptadas por la Conferencia

primeros meses de la fase de Ginebra, tuvo esta Comisión “en precario” y sólo se ocupó de ella José Antonio López Zatón, que estaba en “comisión de servicio” a Ginebra desde su destino, Estrasburgo³²⁴, un aspecto que, pese a su presunto carácter transitorio, se acentuó con la marcha de Aguirre de Cárcer a Madrid. La situación no hizo más que empeorar para este funcionario diplomático con el paso del tiempo. El caos en el que cayó el régimen franquista tras el atentado que costó la vida a Carrero Blanco en diciembre de 1973 y la consiguiente situación de desconcierto político en la que vivió el Ministerio de Asuntos Exteriores, con un repentino cambio de titular, profundizaron en la “precariedad” que sufrió la delegación española en la Comisión III los primeros meses de la CSCE de Ginebra. Y apenas hubo resquicios para la esperanza, dada la manifestamente mejorable gestión, en general, del nuevo ministro, Pedro Cortina Mauri; así, López Zatón volvió a quejarse amargamente a Aguirre de Cárcer de su dura situación en enero de 1974, cuando el nuevo jefe de la diplomacia española llevaba pocos días en el cargo:

*“Tan sólo dos líneas para recordarte que estoy solo para las cuatro Subcomisiones de la Tercera Comisión. La semana pasada con presidencias acumuladas, por puro azar, en Cultura, Contactos Humanos y Educación, pásamela (sic) trotando. Yo no sé qué va a ocurrir cuando entremos en la redacción y ya lo hacemos. Finalmente, buena voluntad y ubicuidad no son términos sinónimos. Comprendo que te será difícil resolver la “papela” en Personal pero se anuncian días difíciles para esta triaca, en general, y para mí, en particular, y temo no poder abarcarlo todo”*³²⁵.

Tras pedirlo voluntariamente, López Zatón fue reintegrado a su puesto en Estrasburgo a mediados de marzo³²⁶. La situación se resolvería parcialmente cuando el Palacio de Santa Cruz envió, también en “comisión de servicio” a dos diplomáticos que se

Europea de Seguridad en Helsinki. Madrid, 9 de noviembre de 1973”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3 (4)-1/1 (CSCE).

³²⁴ Valga como ejemplo, “Telegrama 462 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 21 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

³²⁵ “Carta de José Antonio López Zatón (Delegación Permanente de España cerca de las organizaciones internacionales. Ginebra) al director general de Europa, Nuño Aguirre de Cárcer. Ginebra, 22 de enero de 1974”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

³²⁶ “Comunicación interior núm. 121 del director general de Europa al director general de Servicio Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). 11 de marzo de 1974”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

relevaron en el cargo: el secretario de Embajada Antonio Núñez García-Sauco, para que tomase parte en los trabajos de las cuatro Subcomisiones del “cesto III”³²⁷; y, posteriormente, el secretario de Embajada de segunda clase, Jorge Fuentes Monzonís-Vilallonga, hasta entonces jefe de Asuntos Políticos de la Dirección de Europa Oriental³²⁸, que se incorporaría el 1 de abril³²⁹. En julio, López Zatón presentó su dimisión de forma irrevocable de la delegación en Ginebra por los “múltiples problemas” que se le habían planteado a consecuencia de tan prolongada estancia “en solitario” y por estar “al límite” de su resistencia³³⁰. Desde entonces, Jorge Fuentes sería definitivamente el delegado español en todos los subcomités de la Comisión III.

Llegó un momento en que este Comité tuvo que utilizar el “atajo” de las reuniones oficiosas ante el estancamiento que sufrió en otoño de 1974. España dudó qué hacer: o cedía en su idea general de que la Conferencia debía discutir en el marco que le prestaban las reuniones oficiales, o quedaría una vez más marginada del estudio y toma de decisiones en las Subcomisiones de este “cesto”. Madrid acabó mostrándose flexible y acudió a la Conferencia “allá donde estuviera”, pero no sin manifestar su desaprobación a este método de reunión: las reuniones oficiosas perjudicaban a España porque ya no estaba en pie de igualdad con el resto de Estados participantes y el protagonismo recaía en los neutrales –promotores de este tipo de encuentros– y los miembros de organizaciones político-militares, y eso posibilitaba que sus posturas se vieran más reforzadas que las de España en los contactos diplomáticos³³¹.

Asumía, pues, la delegación española, que su situación internacional no le facilitaba los trabajos en la Conferencia y le hacía más difícil tejer redes de contactos con el resto de Estados participantes; la ausencia de Aguirre de Cárcer, en ese sentido, se notó en exceso dada la facilidad que tenía para entablar un particular *networking* con sus colegas de la CSCE. También, porque la nueva metodología de trabajo, de reuniones oficio-

³²⁷ “Telegrama 78 del ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al embajador representante permanente de España en Ginebra, Miguel Solano. Madrid, 6 de febrero de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

³²⁸ “Comunicación interior núm. 121 del director general de Europa al director general de Servicio Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). 11 de marzo de 1974”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

³²⁹ “Informe núm. 217 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión III. Ginebra, 1 de abril de 1974”, AMAE, R 14118.

³³⁰ “Carta de José Antonio López Zatón al Sr. D. José Luis Pérez Ruiz, director general del Servicio Exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores). Ginebra, 8 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

³³¹ “Informe núm. 434 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 29 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

sas, estaba muy enfocada hacia el diálogo Este-Oeste, y si exceptuamos a países neutrales pero importantes como Austria, Suecia, Suiza o Finlandia, el resto de Estados ajenos al sistema de bloques, como España, estaban condenados a quedar “fuera de juego” en buena parte de las negociaciones de este “cesto III”; de hecho, la delegación encabezada por Miguel Solano reconocería que su papel en esta Comisión se reduciría a no intervenir en los debates de la Subcomisión I/8 y mostrar un papel algo más activo en las otras tres³³². Ello, siempre con un objetivo claro: ante temas tan delicados como los tratados en este “cesto”, la consigna era entorpecer lo mínimo posible los trabajos de la Conferencia, porque a España -como a los países del Este- le interesaba finalizar la CSCE cuanto antes para la consecución de sus objetivos y así consolidarse como Estado participante en el único foro paneuropeo del que podía formar parte.

A grandes rasgos, el preámbulo finalmente acordado establecía que los intercambios de contactos humanos y en materia de información, cultura y educación eran “un bien por sí mismos” y contribuirían a la comprensión mutua para alcanzar la paz entre los pueblos. También aparecía una cláusula de relación, que relacionaba el cumplimiento de tales intercambios con los compromisos adquiridos en los Principios sobre las relaciones entre los Estados participantes, plasmados en el Decálogo de Helsinki³³³.

4.1 Los acuerdos en materia de Contactos Humanos.

Resueltos los problemas procedimentales a los que aludimos en páginas anteriores de discutir “punto por punto” los temas concernientes a la Orden del Día antes de pasar a la fase redaccional, y cuyo acuerdo a este respecto en esta Subcomisión afectó al resto de subcomités de la CSCE³³⁴, se entró en un análisis de fondo sobre los temas concernientes a los contactos humanos. La “I/8” prometía ser una de las “subcestas” más controvertidas de las reuniones de Ginebra. No tenía un mandamiento fácil por parte de las Recomendaciones Finales: debía preparar propuestas que facilitasen “más libres movimientos y contactos, individual y colectivamente, privada u oficialmente, entre perso-

³³² “Informe núm. 465 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Miguel Solano. Balance provisional de los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 26 de noviembre de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³³³ “CSCE/II/C.3/108. Committee III, Text provisionally registered. Conference on Security and Cooperation in Europe. 15 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/60.

³³⁴ “Informe núm. 9 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre el Comité II y Subcomisiones dependientes. Ginebra, 2 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

nas, instituciones y organizaciones de los Estados participantes”; para ello, tenía que prestar especial atención a los siguientes aspectos: los contactos y reuniones regulares sobre la base de lazos de familia; la reunificación de familias; el matrimonio entre súbditos de Estados diferentes; viajes por razones personales o profesionales; la mejora de condiciones para el turismo, individual o colectivo; los encuentros entre la juventud; y el aumento de contactos y competiciones, en particular en el terreno deportivo³³⁵. A ello hubo que unir el enrarecimiento de las relaciones Moscú-Washington por la aprobación de la enmienda Jackson-Vanik de diciembre de 1973, que prosperó en el Congreso y que vetó la concesión de la cláusula de “nación más favorecida” a la Unión Soviética en cualquier acuerdo comercial bilateral entre los dos países mientras no otorgase permisos de emigración a los judíos, los *refusenik*, un ámbito que en principio afectaba al ámbito comercial pero que se “contaminó” por las restricciones en los contactos humanos³³⁶.

En la fase previa de discusión general y planteamiento de propuestas en el seno de la Subcomisión I/8, España se vio especialmente enrolada en las cuestiones que afectaban al turismo y a la relación de éste con los “contactos humanos”. Ya en la primera fase de la CSCE, y mientras Madrid se implicaba a fondo –y por razones obvias de búsqueda de un “prestigio exterior” perdido- en la cuestión mediterránea, Italia presentaba una iniciativa para la promoción del turismo en las propuestas y declaraciones interpretativas presentadas por los distintos países. La delegación española había tratado este fenómeno –una de las principales actividades económicas de este país de la Península Ibérica- pero en el ámbito del “cesto II”; los representantes transalpinos daban un salto cualitativo y lo situaban también en los temas del Capítulo III del Orden del Día. Así, habían propuesto tratar el turismo no sólo como “una actividad de carácter marcadamente comercial” sino que también como un ámbito que contribuiría “a la extensión y ampliación de los contactos entre las personas, y a una mejor comprensión entre los pueblos”; señalaba la propuesta italiana de la primera fase de la CSCE que “los intercambios turísticos tienen por objeto el enriquecimiento cultural de los hombres y deben tender a acrecentar el conocimiento de los valores, de las culturas y de las realizaciones de otros pueblos (...) particularmente en el nuevo marco que está esbozando la CSCE”³³⁷.

³³⁵ “Párrafos 45-46. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

³³⁶ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 155.

³³⁷ “CSCE/I/11. Proposal submitted by the Italian delegation: Promotion of tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

Pese a los intentos de Aguirre de Cárcer de presentar de forma inmediata un proyecto que complementase el italiano y que fuera enfocada en facilitar la promoción del conocimiento entre pueblos, teniendo en cuenta que los aspectos técnicos y económicos de este fenómeno serían tratados en la “cesta II” y serían objeto de un alcance “más específico”³³⁸, la exasperante burocracia de Exteriores hizo que a España también se le adelantaran países como Reino Unido. La iniciativa británica, considerando que el turismo contribuía “a la intensificación de estos contactos y, en esa forma, a un mejor entendimiento entre los pueblos y las naciones”, proponía una dos medidas concretas: primero, fomentar el desarrollo de los intercambios turísticos, ya sea de individuos como de grupos, fomentando visitas a sus respectivos países y concediendo a sus ciudadanos todas las facilidades necesarias para viajar libremente y establecer contactos “sin cortapisas”; y segundo, autorizar la publicidad de viajes turísticos en los otros Estados participantes, en particular creando oficinas de información y facilitando la divulgación de noticias turísticas³³⁹. El delegado en funciones de España en esta Subcomisión, Javier Rupérez, prometió considerar de forma “detenida y favorable” esta propuesta británica que, adelantó, sería ampliada “en un futuro próximo” por una propuesta española, aunque no precisó la fecha de las misma³⁴⁰.

Tras la insistencia de Aguirre de Cárcer³⁴¹, el 29 de octubre de 1973 sería registrada la propuesta española sobre la relación del turismo con los contactos humanos. Y fue, además, un proyecto presentado –recordemos- para esta Subcomisión y para la H/7 -cooperación en otros sectores- del “cesto II”, vía que pocos países utilizaron en la segunda fase de la CSCE en Ginebra. Esta iniciativa, en la línea de las presentadas por Italia y Reino Unido, afirmaba que, en el ámbito de los “contactos humanos”, las “corrientes turísticas” contribuirían a la constitución de “una sólida base de confianza y aprecio entre los pueblos europeos”. Así, recordemos, proponía para ello el establecimiento de unas rutas turísticas multinacionales y la instauración de un “pase ferroviario” para la juventud que permitiese recorrer todo el continente europeo en tren, con el obje-

³³⁸ “Telegrama 614 del embajador representante de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 10 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

³³⁹ “CSCE/II/I/7. Committee III, I. Sub-Committee 8: Working paper submitted by the delegation of the United Kingdom, Tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 15 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/62.

³⁴⁰ “Informe núm. 24 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la Tercera Comisión: la Subcomisión sobre Derechos Humanos. Ginebra, 16 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116.

³⁴¹ “Informe núm. 35 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la Tercera Comisión: la Subcomisión sobre Contactos Humanos. Ginebra, 23 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116.

tivo específico del conocimiento recíproco³⁴². La República Federal de Alemania, Malta, Suiza, Austria, Santa Sede, URSS, Reino Unido, Turquía y Liechtenstein respaldaron el proyecto español, pero con matices: la delegación soviética elogió las palabras introductorias de esta propuesta, en especial la alusión que se hacía del turismo como medio para fomentar la confianza entre los pueblos de los Estados participantes, y consideró que la idea del pase de viaje por ferrocarril merecía un “amplio y detenido estudio” en el futuro; por el contrario, la delegación británica consideró que sólo el “documento normalizado” para realizar intercambios vía ferroviaria le una atención más detallada, por ser el aspecto que “verdaderamente favorecería” un mayor y libre movimiento de personas y contactos en Europa³⁴³.

La competencia hacia España sobre el turismo no dejó de crecer: Reino Unido reformuló con unos pequeños toques metodológicos su proyecto para reconvertirlo en una propuesta de resolución en la línea seguida por otras delegaciones³⁴⁴ y Bélgica registró dos iniciativas nuevas, que llevaban un sello claramente occidental: una sobre las formalidades administrativas para los viajes³⁴⁵. Otra sobre la movilidad en el interior de los Estados participantes, proponiendo reducir las restricciones existentes y dar todo género de facilidades a los nacionales de los Estados participantes para que pudieran circular “libremente” por sus territorios; y, en segundo lugar, no prohibir el acceso a determinadas regiones de un territorio nacional, salvo en los casos de “zonas de seguridad claramente definidas”, cuyo acceso estuviera autorizado a una categoría muy limitada de personas³⁴⁶.

Por otra parte, y en otros ámbitos, en pleno fragor de la “batalla” entre el régimen de Franco y el Vaticano por la fallida renegociación del Concordato, la delegación de España en la CSCE quiso tener un gesto con los representantes de la Santa Sede, al

³⁴² “CSCE/II/H/4, CSCE/II/I/9. Committee II, H. Sub-Committee 7, Committee III, I. Subcommittee 8: Proposal submitted by the delegation of Spain. Conference on Security and Co-operation in Europe. 29 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/62.

³⁴³ “Informe núm. 48 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión: Subcomisión sobre Contactos Humanos. Ginebra, 6 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

³⁴⁴ “CSCE/II/I/20. Committee III, I. Sub-Committee 8: Proposal submitted by the delegation of the United Kingdom, Tourism. Conference on Security and Co-operation in Europe. 12 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁴⁵ “CSCE/II/I/17. Committee III, I. Sub-Committee 8: Proposal submitted by the delegation of Belgium, Administrative formalities for travel. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁴⁶ “CSCE/II/I/18. Committee III, I. Sub-Committee 8: Proposal submitted by the delegation of Belgium, Travel within territories of the participating States. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

mostrar su apoyo a su propuesta en esta Subcomisión³⁴⁷; ésta estaba basada en los contactos, encuentros y desplazamientos por motivos religiosos³⁴⁸. No era casual, probablemente, que en pocos días monseñor Casaroli, interlocutor de la Santa Sede para las negociaciones para un nuevo Concordato, estuviera a pocos días de aterrizar en Madrid para reunirse con las más autoridades del régimen franquista.

Finalizada la fase de debate, marcada por el deseo mostrado por las delegaciones de Europa del Este –que, como siempre, destacaban por su uniformidad- de pasar “rápidamente” a la fase de redacción y por la reticencia de Occidente –más desunido que nunca- a dar ese paso. Se acordaron una serie de medidas procedimentales: la posibilidad de poder presentar nuevos documentos y propuestas, sin que ello supusiese más debate; además, los acuerdos que se fueran alcanzando tendrían siempre un carácter *ad referendum*, esto es, provisional, dada la interconexión de los temas tratados en esta Subcomisión con los asuntos estudiados en todos los órganos de la Conferencia; así pues, sólo quedarían registradas definitivamente en la recta final de la Conferencia, cuando se alcanzase un acuerdo definitivo y global³⁴⁹.

Utilizando dicha metodología de negociación, España –junto a Suiza- fue invitada al “mini-grupo de trabajo” constituido por los países del *caucus* occidental para trabajar, por ejemplo, en la redacción del preámbulo de esta Subcomisión. El objetivo era lograr un alineamiento de Madrid y Berna –en nombre de los neutrales- con ellos a la hora de mostrar un frente unido en las negociaciones con el bloque socialista de cara al preámbulo, pero al mismo tiempo, utilizar a dichos países sirvieran para intermediar entre Este y Oeste si era necesario. Jorge Fuentes, delegado español, tuvo una activa participación en dichas reuniones, pero avisó que el presentar conjuntamente enmiendas varias no prejuzgaba la “independencia” con que en futuras reuniones iba a seguir actuando su país³⁵⁰. De esa forma, Fuentes venía a “dejarse querer”: quería mostrar la plena disponibilidad de España para que ésta pudiera ejercer el papel que, creía, los países occidentales buscaban en ella, el de intermediario entre bloques, no sólo para esta Subcomisión

³⁴⁷ “Informe núm. 24 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la Tercera Comisión: la Subcomisión sobre Derechos Humanos. Ginebra, 16 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116.

³⁴⁸ “CSCE/II/I/6. Committee III, I. Sub-Committee 8: Explanatory note submitted by the delegation of the Holy See concerning contacts, meetings and travel for religious purposes. Conference on Security and Co-operation in Europe. 15 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/62; CARRASCOSA COSO, Andrés: *Op. cit.*, pp. 150-152.

³⁴⁹ “Informe núm. 129 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión III: Subcomisión de Contactos Humanos (I/8). Ginebra, 28 de enero de 1974”, AMAE, R 14117.

³⁵⁰ “Informe núm. 521 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 17 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

sino para el conjunto de la Conferencia. En esta “subcesta” y en otras, ese era el papel que buscaba España para lograr protagonismo, lejos de los temas que le afectaban directamente.

Poco duró dicha “luna de miel”: la propuesta informal de países occidentales y neutrales –entre ellos España- para desbloquear las cuestiones concernientes sobre el preámbulo fue rechazada por el bloque socialista. Se volvía a negociación bloque a bloque, tras el principio de acuerdo entre Francia y la URSS en diciembre que había molestado a occidentales y socialistas por igual.³⁵¹ La delegación española prefirió mantenerse al margen de las negociaciones a partir de entonces y no asistir a las reuniones oficiales³⁵². Como reconocía Miguel Solano a Exteriores, España no se jugaba gran cosa en el subcomité “el más politizado del tercer cesto”, por lo que a Madrid no le interesaba en absoluto perjudicar la marcha de los trabajos. Primero, porque estaba pendiente de discutir todavía una propuesta de España en materia de turismo –proveniente de la iniciativa conjunta para las Subcomisiones H/7 e I/8-, que estaba provisionalmente incorporada al catálogo para su consiguiente discusión; y, segundo, porque era públicamente conocido que a España, como a los países del Este, le interesaba acabar cuanto antes los trabajos de la CSCE³⁵³.

Finalmente, en junio de 1975 la negociación Este-Oeste podía darse prácticamente por concluida y con el consenso ya alcanzado, resueltos los últimos flecos, entre ellos los planteados por España –que defendía que no se incluyera ninguna alusión a la *détente*, porque daba a entender que se trataba de una Conferencia entre bloques cuando no era así, por lo que prefería que se hablase de “cooperación entre los pueblos”-³⁵⁴. Con razón comentaban informaciones de la agencia *France Presse* que, en las que serían últimas semanas de la fase de Ginebra, las negociaciones de la CSCE tendían a oponer no tanto a Este y Oeste “como a grandes y pequeños”, porque, “un cierto número de países pequeños han tomado gusto a los contactos multilaterales europeos, e insisten en que los contactos se prolonguen con reuniones anuales a nivel de embajadores o de altos

³⁵¹ “Informe núm. 530 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 24 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

³⁵² “Informe núm. 631 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 20 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁵³ “Informe núm. 465 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Miguel Solano. Balance provisional de los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 26 de noviembre de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁵⁴ “Informe núm. 663 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 16 de junio de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

funcionarios”³⁵⁵. La Subcomisión I/8 de Contactos Humanos, una de las más difíciles de la CSCE, finalizó sus trabajos y los textos acordados en los casi dos años de negociaciones fueron elevados al plenario de la Comisión III para su aprobación definitiva³⁵⁶.

En líneas generales, los cinco puntos acordados fueron los siguientes. En el primero, el de los contactos familiares, los países de la CSCE se comprometían a resolver “de forma positiva y humanitaria” las peticiones de personas que desearan reunirse con miembros de su familia, prestando especial atención a las peticiones de carácter urgente -como las solicitudes presentadas por personas ancianas o enfermas-, regulando casi hasta el extremo los *case studies* como: la tramitación rápida de las peticiones, la reducción de tarifas, la reconsideración de solicitudes denegadas, posibilidad de que los miembros de las familias llevaran consigo mobiliario y efectos personales, apoyo a organismos internacionales como la Cruz Roja o Media Luna Roja, confirmación de que la solicitud de reunificación no modificaría los derechos del solicitante y el compromiso por parte del Estado receptor de facilitar trabajo a las personas que fijasen residencia en su territorio a causa de una reunificación familiar³⁵⁷. España defendería, utilizando un papel de intermediación ante el bloqueo sobre el preámbulo, las pretensiones de neutrales e independientes de que no sólo se hablara de Este y Oeste, tal y como y se había intentado al hablar de *détente* en dicho preámbulo³⁵⁸. Se resolvía así uno de los principales pilares de la Subcomisión de Contactos Humanos, cuyos acuerdos eran, además, fundamentales, para la Comisión III y equilibraba las concesiones occidentales al bloque comunista en el “cesto I”.

El segundo hito fundamental de esta Subcomisión fue la regulación sobre los matrimonios entre personas de distintos países, y que se fundamentó en una propuesta austriaca. El mismo comprometía a los Estados a examinar “con ánimo favorable” las solicitudes de permiso o de salida de las personas que habían decidido contraer matrimonio con un ciudadano de otro Estado participante; la tramitación y preparación de los docu-

³⁵⁵ “Informe núm. 654 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 10 de junio de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁵⁶ “CSCE/II/I/139. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered, Human contacts. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/63; “Informe núm. 678 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 7 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

³⁵⁷ “CSCE/II/I/130. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁵⁸ “Informe núm. 574 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano. Balance provisional de los trabajos de la Tercera Comisión. Ginebra, 1 de abril de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

mentos necesarios para ese fin y para la celebración del matrimonio se efectuarían de conformidad a las disposiciones aceptadas para la reunificación de la familia, precepto que también se aplicaría para el cambio de residencia de un matrimonio de diferente nacionalidad³⁵⁹. En tercer lugar, sobre “encuentros juveniles” se acordaban los cinco puntos en los que las organizaciones juveniles y sus componentes podían entablar contactos con sus homólogos de otros países participantes a través de sus componentes, organizaciones internacionales, seminarios de trabajo, organizaciones turísticas y grupos rectores de cada organización; se hacía especial hincapié en la importancia que para los jóvenes tenía el desarrollar la comprensión mutua y fortalecer las relaciones amistosas y la confianza entre los pueblos³⁶⁰.

Luego, en viajes por razones personales o profesionales, se adoptaron unos acuerdos claramente ambiguos. A través del texto final, los Estados participantes se comprometían a simplificar “gradualmente” y a administrar “de manera flexible” los procedimientos de salida y entrada; a aligerar las reglamentaciones relativas al movimiento de ciudadanos de los demás Estados participantes en su territorio, teniendo debida cuenta de los requerimientos de la seguridad; se esforzarían en disminuir gradualmente, donde fuera necesario, los derechos de visados y de los documentos oficiales de viaje. Igualmente, se proponían estudiarla mejora de las disposiciones relativas a los servicios consulares, inclusive la asistencia jurídica y consular. También se confirmaba que los cultos, las instituciones y las organizaciones religiosas, que actuasen dentro del marco constitucional de los Estados participantes, y sus representantes podían, en el sector de su actividad, efectuar contactos y encuentros e intercambiar informaciones³⁶¹. Reunificación familiar, matrimonios y viajes, “tres caras de una misma realidad” que, según Jorge Fuentes, se movían por el deseo de romper la “aporía” que caracterizaba a los dos bloques imperantes en Europa³⁶². Finalmente, también los Estados participantes llegaban a un consenso para estrechar la cooperación en el ámbito deportivo, a través de encuentros y competiciones que siguieran las normas, reglamentos y prácticas internacionales establecidas. También, con objeto de contribuir a un mayor desarrollo de los contactos entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones y asociaciones no

³⁵⁹ “CSCE/II/I/131. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁶⁰ “CSCE/II/I/136. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 March 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁶¹ “CSCE/II/I/139/Rev.3. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered, Human contacts. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁶² FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, p. 85.

gubernamentales, inclusive las femeninas, los Estados participantes acordaron facilitarían la convocatoria de conferencias y viajes de delegaciones, grupos e individuos³⁶³.

Por su parte, las cuestiones concernientes al turismo contarían con un destacado protagonismo por parte de España. Jorge Fuentes no presentó más propuestas que la inicialmente registrada para esta Subcomisión I/8 y para la H/7; pero sí acudía con regularidad a las sesiones informales que se celebraban al respecto, adoptando una postura intermedia y equidistante, prestando atención a que no hubiese solapamiento respecto a la Comisión II, mostrando su apoyo al turismo como “descanso” –propuesta de neutrales-, conservando las distintas concepciones del turismo como cultura –postura socialista- y como instrumento financiero –posición de Occidente y ya plasmada en el segundo “cesto”-³⁶⁴. Gracias a un texto que firmaron conjuntamente España, Austria y Yugoslavia, se cerraría el acuerdo definitivo sobre esta materia. El documento no era extremadamente satisfactorio, pues finalmente tampoco se contemplaron ni las “rutas turísticas multinacionales” –éstas aparecieron, recordemos, de forma matizada en el la Comisión II- ni el “pase europeo del ferrocarril”; pero, al menos, la delegación española conseguía que la CSCE recogiera los temas relacionados con el turismo, reflejando algunas de las ideas plasmadas en el proyecto de 1973 y que Jorge Fuentes había expuesto en las reuniones oficiosas. El documento aprobado era una mezcolanza de propuestas y consistía en los siguientes puntos: consideración del turismo como impulso del conocimiento entre los países y de la mejora de los contactos humanos; consideración del turismo como elemento cultural y como contribución a un mejor uso del ocio; se proponía, igualmente, promover el crecimiento del turismo, fomentar la cooperación en este ámbito, incrementar la información en este campo sobre una base de relaciones bilaterales, y mejorar los servicios turísticos y otros aspectos relacionados con este campo³⁶⁵. España, pues, tuvo un rol esencial como firmante de este texto, lo que demostraba la relevante posición de este país en dicha materia; de esta forma, Jorge Fuentes conseguía mejorar la imagen de su delegación en esta Subcomisión, al adquirir gran protagonismo en su recta final.

³⁶³ “CSCE/II/I/139/Rev.3. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered, Human contacts. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

³⁶⁴ “Informe núm. 557 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 17 de marzo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁶⁵ “CSCE/II/I/139/Rev.3. Committee III, I. Sub-Committee 8: Text provisionally registered, Human contacts. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/63.

4.2 Los acuerdos en materia de Información

Este subcomité tenía como encargo preparar propuestas para facilitar “una más libre y amplia difusión de la información de toda índole”. Prestaría especial atención a: mejorar la circulación de la información oral, impresa, filmada, radiodifundida y televisada y el acceso a la misma, y ampliar los intercambios de información; fomentar la cooperación en estas esferas de la información mediante acuerdos a corto o a largo plazo; y mejorar las condiciones en las que los periodistas de un Estado participante ejercían su profesión en otro Estado participante³⁶⁶.

El primer obstáculo a afrontar no sólo eran las concepciones distintas que tenían el Este y Occidente respecto a este ámbito, sino también las campañas del movimiento comunista internacional –en especial de la URSS- contra escritores disidentes como Alexander Solzhenitsin por la publicación de su obra cumbre, *Archipiélago Gulag*. Como destaca Javier Rupérez, este hecho ilustraba la “dificultad” de llevar a la práctica el intercambio libre de información que –en teoría- Moscú había apoyado discutir en la CSCE: las pretensiones soviéticas consistían en pedir “libertad para decir mentiras” sobre Occidente pero al mismo tiempo negar la posibilidad de que los países occidentales pudieran informar sobre lo que ocurría en el Este³⁶⁷. Había sobre la mesa varias propuestas marco para esta Subcomisión, registradas en la primera fase de la Conferencia de Helsinki: la primera de ellas, la búlgaro-polaca, se situaba en el marco más amplio de la cooperación cultural³⁶⁸; luego, un documento italiano que planteaba proposiciones concretas para abolir obstáculos jurídicos, administrativos y técnicos que impedían la libre circulación de libros extranjeros, publicaciones periódicas y diarios en el territorio de los Estados participantes³⁶⁹; y, finalmente, un proyecto británico registrando una iniciativa que planteaba un programa conjunto de televisión en torno a los asuntos de ac-

³⁶⁶ “Párrafo 47. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

³⁶⁷ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 159.

³⁶⁸ “CSCE/II/J/2. Sub-Committee 9: Basic guidelines for the development of cultural co-operation, contacts and exchanges of information, Proposal submitted by the delegations of Bulgaria and Poland, 5 July 1973, CSCE/I/8. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/66.

³⁶⁹ “CSCE/II/J/3. Sub-Committee 9: Working paper presented by the Italian delegation, Printed information (paragraph 47 (a)). Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/66.

tualidad europeos y la supresión de los obstáculos artificiales que se opusieran a la recepción de emisoras procedentes del territorio de otros Estados participantes³⁷⁰.

El único proyecto de la delegación de España en este subcomité de Información estuvo relacionado con el turismo, de nuevo “caballo de batalla” de este país. Aprovechando la propuesta que Reino Unido había presentado en la primera fase de la CSCE, en Helsinki, sobre la creación de una publicación periódica internacional en el marco del párrafo 47 de las Recomendaciones Finales³⁷¹, y que España consideraba que contenía “elementos muy positivos y realistas”, Javier Rupérez realizó una propuesta de *addendum* al documento británico³⁷². Planteaba la representación española que en el sumario de la publicación periódica europea propuesta por Reino Unido debían figurar también “todo tipo de noticias e informaciones de carácter turístico, con objeto de poner al alcance de los lectores europeos un amplio panorama de posibilidades y sugerencias que fomenten las corrientes turísticas entre los Estados participantes” y los temas turísticos “de interés común a todos los Estados participantes”³⁷³. Varias semanas después, la delegación británica aceptaba la propuesta española de incluir el turismo en el contenido de una publicación periódica internacional³⁷⁴, lo cual se plasmó en su propuesta reformulada³⁷⁵. Conseguir que saliera adelante esta última cuestión, junto al intercambio de programas televisivos, la labor de los periodistas en el extranjero, y la constitución de un club de prensa y de un centro de datos para la información, serían las prioridades de España de cara a los meses siguientes³⁷⁶. Meses más tarde, se decidió abandonar la propuesta británica de revista internacional –que España había apoyado– por las dificul-

³⁷⁰ “CSCE/II/J/1. Sub-Committee 9: Information, Draft agenda, Proposal submitted by the United Kingdom delegation. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/66.

³⁷¹ “CSCE/I/15. Proposal submitted by the United Kingdom delegation: New international magazine. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 July 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/6.

³⁷² “Informe núm. 47 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión: Subcomisión sobre Información. Ginebra, 6 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14116.

³⁷³ “CSCE/II/J/7. Committee III, J. Sub-Committee 9: Proposal submitted by the Spanish delegation for an addendum to United Kingdom document CSCE/I/15, of 5th July 1973. Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/66.

³⁷⁴ “Telegrama 691 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 2 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

³⁷⁵ “CSCE/II/J/16. Committee III, J. Sub-Committee 9: Proposal submitted by the delegation of Great Britain, Information: New international magazine. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/67.

³⁷⁶ “Informe núm. 465 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano. Balance provisional de los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 26 de noviembre de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

tades materiales que entrañaba y porque implícitamente consagraba la existencia de una especie de continuidad de la CSCE³⁷⁷.

Al mismo tiempo que sufría este revés, España tuvo que bregar de nuevo con Yugoslavia sobre las temidas pero ya famosas “minorías nacionales”. Belgrado planteaba que “las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan estar continua y plenamente informadas en su propio idioma, incluyendo su derecho al acceso a los medios de información nacional” y que los trabajadores emigrantes estuvieran “constantemente y adecuadamente informados en su propio idioma acerca de sus países de origen así como el del país en el cual viven y trabajan”³⁷⁸. El argumento esgrimido por el representante del Gobierno yugoslavo fue que pese a que las minorías nacionales no estaban incluidas en el Orden del Día de las Recomendaciones Finales para esta Subcomisión de Información, sí lo estaban “en espíritu”, pues una política educativa y cultural respetuosa con las minorías nacionales tenía “como lógico colofón” el atender también a nivel informativo a dichos grupos. El rechazo fue generalizado³⁷⁹. El delegado español, Jorge Fuentes, se limitó a recordar algunos de los argumentos de tipo procesal y económicos ya citados en la reunión precedente y a rebatir lo que él consideraba “puntos débiles, que fueron muchos”, de la iniciativa yugoslava³⁸⁰.

Aparte de su propio proyecto sobre turismo –que naufragó por no sobrevivir la propuesta británica de publicación- y de una nueva “pugna” con Yugoslavia sobre las minorías nacionales, el protagonismo de España en esta Subcomisión navegó entre la anécdota y el instinto de supervivencia ante el ostracismo al que se le sometió por el resto de Estados participantes. Por ejemplo, tuvo que ver cómo, teniendo en cuenta que uno de los posibles acuerdos a adoptar en el seno de este subcomité era un hipotético intercambio de periódicos a nivel de Estados participantes –esto es, que se pudieran comprar en todo el “espacio CSCE”-, la delegación suiza envió una nota informando de “ciertas dificultades de difusión” del periódico helvético *Der Bund* en España; al parecer, Madrid habría exigido que una parte de los ejemplares fueran directamente envia-

³⁷⁷ “Informe núm. 574 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano. Balance provisional de los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 1 de abril de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

³⁷⁸ “CSCE/II/J/4. Committee III, J. Sub-Committee 9: Proposal submitted by the Yugoslav delegation, Information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/66.

³⁷⁹ “Informe núm. 473 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión III. Ginebra, 3 de diciembre de 1974”, AMAE, R 14120.

³⁸⁰ “Informe núm. 477 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 9 de diciembre de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

dos a las autoridades españolas, fueran cuales fuesen los puntos de venta de un periódico -¿para su censura previa, quizás?- con los altos costes que esto implicaría para este y otros periódicos; la delegación española en la CSCE desconocía este extremo y pidió explicaciones a Santa Cruz³⁸¹. Pero jamás se supo nada más al respecto.

Igualmente, y al contrario que en Contactos Humanos, España no estaba siendo invitada a las negociaciones informales de esta Subcomisión. Fuentes, visiblemente enojado, manifestó en distintos niveles que los intereses de España “contrariamente a lo que ocurre con otros países”, eran defendidos “exclusivamente” por la delegación española, cosa que difícilmente podía llevar a cabo si se le excluía de unas conversaciones por restringidas que éstas fueran. El diplomático español criticó duramente que se registrasen acuerdos como el de los “Boletines de Embajadas”³⁸², que fue presentado al subcomité sin ni siquiera consultarlo a países como el suyo; es por ello que Jorge Fuentes amenazó con vetar dicho documento, no por desacuerdo en el fondo sino en la forma de presentación: España quería forzar que se le consultase sobre los registros con, al menos, una sesión de antelación³⁸³.

Pese a haber recibido garantías de que dicho proceso de ostracismo no continuaría, la situación no cambió y las “reuniones clandestinas” continuaron sin que se invitase a España, por lo que este país adoptó temporalmente una política de “brazos caídos” en esta Subcomisión. En abril de 1975, y en medio de la crispación generalizada, intervino Jorge Fuentes, en reacción a las intervenciones de distintos delegados: por ejemplo, Reino Unido criticó que determinados países se habían “auto-eliminado” de las discusiones adoptadas para que los trabajos avanzasen más rápido; y el de la URSS dijo que, en su opinión, la participación de “ciertos Estados” debía ser tomada en cuenta siempre que fuera “para construir y no para obstruir”. Fuentes pidió la palabra porque se sintió aludido indirectamente y manifestó, en primer lugar, que su país estaba “muy interesado” en ver culminados los trabajos de la segunda fase de la CSCE, por lo que “en ningún momento” su actitud podía calificarse de “obstruccionista”; simplemente, lo que su delegación buscaba era la “calidad” de los documentos, aunque fuera necesario más tiempo, mostrándose en contra de las “prisas” del bloque socialista. En segundo lugar, dijo

³⁸¹ “Informe núm. 97 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, remitiendo nota informativa de la delegación suiza ante la CSCE. Ginebra, 7 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

³⁸² “CSCE/II/J/143. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/68.

³⁸³ “Informe núm. 521 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 17 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

que ningún país se estaba “auto-eliminando” de las conversaciones, más bien al contrario; así, criticó de nuevo que “determinadas delegaciones” estuvieran llevando la discusión “a foros cada vez más extravagantes y de difícil acceso”. En tercer lugar, y en contestación al delegado soviético, dijo que su país “difícilmente” podía ser constructivo cuando se había visto afrontado a una política de hechos consumados, presentándole a él un documento minutos antes de su aparición oficial. Aún así, tendía la mano para que hacer constar el “interés” de España en participar activamente en las negociaciones de Información, máxime si se trataban temas como el de los periodistas³⁸⁴. Dicho y hecho: por iniciativa propia, Jorge Fuentes presentó en las negociaciones sobre el ejercicio del periodismo por profesionales de un Estado en otro participante una propuesta procedimental que contemplaba los elementos más aprovechables de sendas propuestas de República Federal de Alemania³⁸⁵ y Suiza³⁸⁶; gracias a ello, las discusiones de este tema fueron desbloqueadas³⁸⁷.

Finalmente, Occidente planteó una solución de compromiso global a la Subcomisión A/1, que también se extendió a los puntos del Orden del Día pendientes de este subcomité³⁸⁸, y sobre el que los países del Este llegaron a plantear ni más ni menos que cincuenta y ocho enmiendas para comenzar a trabajar sobre el texto³⁸⁹. Este “intercambio” cayó como una bomba entre los neutrales, que oficiaban en ambas Subcomisiones. La delegación española mantuvo una actitud de segundo plano y no quiso ni siquiera

³⁸⁴ “Informe núm. 592 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Tercera Comisión. Ginebra, 22 de abril de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

³⁸⁵ “CSCE/II/J/129. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Working conditions for journalists. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 September 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/67.

³⁸⁶ “CSCE/II/J/138. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Working conditions for journalists. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 December 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/67.

³⁸⁷ “Informe núm. 494 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 27 de enero de 1975”, “Informe núm. 513 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 10 de febrero de 1975”, “Informe núm. 505 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 4 de febrero de 1975”, “Informe núm. 611 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 5 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1 (CSCE); “CSCE/II/J/142/Rev.1. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 February 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/68; Informe núm. 596 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 28 de abril de 1975”, AMAE, R 14121.

³⁸⁸ “Informe núm. 631 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 20 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

³⁸⁹ “Informe núm. 631 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 20 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1.

acudir a las reuniones oficias para discutir las dos nuevas propuestas de desbloqueo de occidentales y socialistas, llegándole la información por unos u otros, que, parecía, querían atraerse a España a su causa³⁹⁰. Pero en junio se alcanzó finalmente un consenso a nivel de bloques, tanto para el preámbulo como para los nueve puntos relativos a los Periodistas, que había sido el principal caballo de batalla de este subcomité³⁹¹. Con ello, concluyeron los trabajos de este subcomité, cuyos textos registrados fueron elevados al plenario de la Comisión III³⁹².

A grandes rasgos, los Estados participantes, conscientes de que una cooperación en el ámbito de la información contribuía a desarrollar “la confianza entre los pueblos”, adoptaron una serie de acuerdos en tres aspectos concretos: mejora de la circulación de la información; cooperación en materia de información; y mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas. Respecto al primer punto, destacaría la circulación de la información oral a través de eventos científicos y de encuentros con grandes personalidades y especialistas del mundo de la información. Luego, fruto de una iniciativa conjunta de neutrales, comunistas y occidentales³⁹³, los Estados participantes en la CSCE se comprometían a difundir el acceso a publicaciones impresas, periódicas y no periódicas en sus respectivos países. Y para ello tomarían medidas como: fomento del aumento del número de lugares de venta de esas publicaciones; facilitar la oferta de esas publicaciones periódicas durante los congresos, conferencias, visitas oficiales y otras manifestaciones internacionales, así como a los turistas durante la temporada; multiplicar las posibilidades de suscripción según las modalidades propias de cada país; mejorar las posibilidades de lectura y préstamo de esas publicaciones en las grandes bibliotecas públicas, salas de lectura y bibliotecas universitarias; y redacción y publicación de los boletines de Embajada entre los países participantes en la CSCE, un tema que, pese a su escasa importancia, provocó, como hemos visto, un fuerte encontronazo de España con el resto de delegaciones. Asimismo, se acordó estimular la presentación y radiodifusión de la mayor variedad posible de documentales de los demás Estados participantes que ilus-

³⁹⁰ “Informe núm. 631 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 20 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁹¹ “Informe núm. 654 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 10 de junio de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

³⁹² “CSCE/II/J/149. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/68.

³⁹³ “CSCE/II/J/132. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Access to printed information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 October 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/67.

trase “diversos aspectos de la vida en sus países” a través de acuerdos o contratos entre las organizaciones y firmas directamente interesadas; en segundo lugar, se facilitaría la importación de material audiovisual grabado de otros Estados participantes³⁹⁴.

Segundo acuerdo en este subcomité: cooperación en información. Se acordó que ello se realizaría: a través de acuerdos entre organizaciones de comunicación “de masas”, incluidas las agencias de prensa, así como editoriales; la cooperación entre organizaciones de radiodifusión y televisión, públicas o privadas, nacionales o internacionales, en particular mediante el intercambio de programas de radio y televisión, en directo o en diferido, y mediante la producción conjunta, y la difusión de dichos programas; fomentando las reuniones y contactos tanto entre organizaciones de periodistas como entre periodistas de los Estados participantes; estableciendo acuerdos entre publicaciones y diarios de los Estados participantes, para el intercambio y la publicación de artículos; promoviendo el intercambio de información técnica, investigaciones conjuntas y encuentros destinadas al intercambio de resultados de experiencias y de opiniones entre expertos en las esferas de la prensa, radio y televisión³⁹⁵.

Tercer y último punto: en lo relativo a la mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas de un Estado participante en otro Estado participante, los países de la CSCE se comprometían a adoptar una serie de medidas para proteger a un gremio específico, como señala Jorge Fuentes, “única particularización efectuada por la Conferencia junto con la incluida a instancias vaticanas para las comunidades religiosas y las minorías nacionales”³⁹⁶. En concreto, se proponían disposiciones tendentes a favorecer y apremiar la resolución de las peticiones de visados y documentación oficial de los periodistas; facilitar que éstos pudieran comunicarse personalmente con sus fuentes de información, incluidas las organizaciones e instituciones oficiales y que pudieran realizar una transmisión “íntegra, normal y rápida” por los medios establecidos; conceder a los periodistas de los Estados participantes el derecho de importar a sus países de origen -a reserva únicamente de ser reexportado- el equipo técnico necesario para el ejercicio de su profesión. Los Estados participantes reafirmaron que el legítimo ejercicio de su actividad profesional no expondría a los periodistas “a ser expulsados o a ser objeto de ninguna otra penalización”; si un periodista acreditado fuera expulsado, éste tendría dere-

³⁹⁴ “CSCE/II/J/149/Rev.1. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/68.

³⁹⁵ “CSCE/II/J/149/Rev.1. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/68.

³⁹⁶ FUENTES, Jorge: *Op. cit.*, p. 87.

cho a ser informado de los motivos de dicha decisión y podrá cursar una petición para que se examine nuevamente su caso³⁹⁷.

4.3 Cooperación e intercambios en materia de cultura.

Las relaciones internacionales culturales, tanto en lo referente a la política cultural de la acción exterior de los Estados como a las transacciones entre los distintos actores que forman la sociedad internacional, han devenido un punto esencial del análisis sobre la realidad internacional³⁹⁸. De esa forma, esta Subcomisión, “K/10” en la nomenclatura oficial de la Conferencia, tenía como objetivo primordial, según las Recomendaciones Finales, preparar propuestas tendentes a “ampliar y mejorar la cooperación y los intercambios en los diversos campos de la cultura”, teniendo presente para ello los resultados de la Conferencia Intergubernamental sobre las Políticas Culturales en Europa, celebrada en Helsinki en junio de 1972, incluyendo el concepto más amplio de cultura esbozado por dicha Conferencia. En particular, este subcomité de la CSCE estudiaría aspectos como: la ampliación de relaciones entre los organismos gubernamentales competentes y los órganos no gubernamentales que se ocupaban de cuestiones culturales; la promoción de un conocimiento mutuo y un mejor acceso a las realizaciones en la literatura, el arte y otros sectores de actividad cultural; la mejora de las posibilidades de contactos e intercambios en los campos antes mencionados; la búsqueda en común de nuevos campos y nuevas formas de cooperación; la cooperación en el estudio de los aspectos sociales de la cultura; el fomento de formas de cooperación cultural tales como: manifestaciones internacionales de carácter artístico, cinematográfico, teatral, musical, folclórico, ferias del libro y exposiciones, proyectos conjuntos para la protección de monumentos y lugares histórico-artísticos, y coproducción e intercambio de películas y de programas de radio y de televisión, entre otros. Por último, y teniendo en cuenta la propuesta –esta vez sí, consensuada– de Yugoslavia y España, la Subcomisión, al examinar el papel de los Estados en la cooperación en materia de cultura, tendría presente

³⁹⁷ “CSCE/II/J/149/Rev.1. Committee III, J. Sub-Committee 9, Text provisionally registered, Information. Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/68.

³⁹⁸ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “El factor cultural en las relaciones internacionales: una aproximación a su análisis histórico”, *Hispania*, vol. 54, 186 (1994), pp. 257-278; NIÑO, Antonio: “Relaciones y transferencias culturales internacionales”, en PELLISTRANDI, Benoît y SIRINELLI, Jean-François (eds.): *L’histoire culturelle en France et en Espagne*, Madrid, Casa de Velázquez, 2008, pp. 179-205; NIÑO, Antonio: “Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional”, *Ayer*, 75 (2009), pp. 25-61.

la contribución que podrían hacer a ella las minorías nacionales o las culturas regionales³⁹⁹.

En sus primeras reuniones, esta Subcomisión se encargó de estudiar “punto por punto” –como el resto de órganos similares de la CSCE- el mandato conferido por las Recomendaciones Finales, haciéndose especial hincapié por parte de las delegaciones socialistas en las dificultades que existía en el terreno de la cooperación cultural entre organismos gubernamentales y no gubernamentales de ambos bloques –el Pacto de Varsovia, como se ve, concebía la CSCE una reunión muy “Este-Oeste”-, al estar en muchos casos la cultura en Occidente en manos de intereses privados que, según la versión de los países comunistas, no actuaban más que con criterios de pura rentabilidad; punto de vista que no compartían los Estados occidentales que, por el contrario, veían más dinamismo y mayor iniciativa en la promoción cultural por instituciones no gubernamentales que, además, permitían soslayar las trabas burocráticas inherentes a países de muy lenta administración⁴⁰⁰. La URSS no dejaría de poner como ejemplo de iniciativa estatal la innumerable cantidad de bibliotecas y casas de cultura existentes en territorio soviético y la erradicación del analfabetismo; al mismo tiempo, y todos los países del Pacto de Varsovia le seguirían en ello y marcarían como “línea roja” de esta cooperación cultural la no injerencia en asuntos internos⁴⁰¹. Fuera como fuese, esta fase fue, una vez más, una pérdida de tiempo, porque las delegaciones reiteraban lo expuesto en las Recomendaciones Finales⁴⁰².

La primera intervención oral de España en esta Subcomisión la protagonizó Nuño Aguirre de Cárcer –entonces estaba en Ginebra y no había delegado para este subcomité- única y exclusivamente para expresar su “profundo sentimiento” por el fallecimiento del compositor español Pau Casals, al que calificó como “figura cumbre de la

³⁹⁹ “Párrafos 48-50. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

⁴⁰⁰ “Informe núm. 20 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre los trabajos de la Tercera Comisión: Subcomisiones de Cultura y Educación. Ginebra, 9 de octubre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

⁴⁰¹ “Informe núm. 40 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer. Informe de la Comisión III: Subcomisiones de Cultura y Educación. Ginebra, 26 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116.

⁴⁰² “Informe núm. 40 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer. Informe de la Comisión III: Subcomisiones de Cultura y Educación. Ginebra, 26 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116.

cultura universal” y “símbolo de la paz” que la CSCE pretendía consolidar⁴⁰³; ello, pese al postergamiento en el exilio que el genial artista catalán sufrió por parte del régimen franquista. Presentadas propuestas varias de países occidentales –siendo especialmente destacada la registrada por Francia⁴⁰⁴- y comunistas, de nuevo la que más preocupaba a la delegación española era la de Yugoslavia, que en uno de sus párrafos aludía a las “minorías nacionales”, sin hacer mención alguna –como inicialmente se había acordado en las Consultas- a las “culturas y lenguas regionales”, como defendía España. En concreto, la iniciativa de Belgrado insistía en que esta Subcomisión debía someter propuestas referentes “a las medidas encaminadas a hacer posible que las minorías nacionales conserven su identidad y su herencia cultural y la creación de las condiciones necesarias para lograr la efectividad del derecho al desarrollo cultural autónomo inclusive el derecho a establecer asociaciones con ese objeto y a conservar sus costumbres”,⁴⁰⁵. Meses después, ya en febrero de 1974, el Palacio de Santa Cruz marcó una orden estricta: “minorías nacionales” debía verse complementado sin condiciones por el término “culturas regionales”. Incluso, Madrid –cuyo Gobierno era acusado reiteradamente de perseguir las otras lenguas de España- envió a la delegación en Ginebra publicaciones sobre la actividad cultural y editorial de las lenguas y culturas catalana y vasca. El objetivo era, una vez más, justificar la decidida toma de posición de España a favor del respeto a las culturas regionales, principalmente por el mero hecho de ser “cosa muy distinta” a las “minorías nacionales” auspiciadas por Yugoslavia⁴⁰⁶.

A finales de junio de 1974, esta Subcomisión de nuevo volvió a ser foco de tensión. La polémica estalló cuando el delegado británico hizo referencia a la existencia de un manifiesto lanzado por diecisiete escritores occidentales, haciendo un llamamiento público a la opinión pública occidental en general, y a los delegados en la CSCE en particular, a que promovieran el acceso a la cultura. La delegación soviética montó en cóle-

⁴⁰³ “Telegrama 660 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 23 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

⁴⁰⁴ “CSCE/II/K/2. Proposal submitted by the delegation of France, Sub-Committee 10 (Co-operation and exchanges in the field of culture), Draft agenda. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/71.

⁴⁰⁵ “CSCE/II/K/3. Committee III, K. Sub-Committee 10: Proposal submitted by the Yugoslav delegation, Co-operation in the field of culture. Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/71.

⁴⁰⁶ “Telegrama 107 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Cabanillas) al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano. Madrid, 16 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 28 (1974); “Carta del director general de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Luis Messía, al director general de Cultura Popular del Ministerio de Educación Nacional, Ricardo de la Cierva. Madrid, 6 de julio de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832'061.3(4)-1/1 (CSCE).

ra por la intención del representante británico de leer dicho manifiesto -provocando la suspensión de las reuniones durante dos días-; pero al final la URSS aceptó que se leyera el documento, probablemente porque de seguir así, se hubieran bloqueado todas las negociaciones de la CSCE y Moscú quedaría ante la opinión pública mundial como el máximo responsable de dicha situación⁴⁰⁷.

En la recta final de 1974 cundía la sensación entre los países neutrales que Este y Oeste pactaban usar o inglés, francés o ruso únicamente, ignorando el resto de idiomas oficiales. Así, el delegado español, Jorge Fuentes, denunció que existía una “progresiva eliminación de facto” de algunos idiomas como lenguas originales –si no oficiales- de la Conferencia, en alusión indirecta al alemán pero, sobre todo, al italiano y al español; es por ello que propuso que las lenguas base de comprensión se alternaran a la hora de firmar los documentos con aquellos otros idiomas quizás menos divulgados pero tan oficiales en la Conferencia como cualquier otro. El delegado francés insinuó que “la mejor forma de hacer que el idioma de cada país apareciera como original en los textos era el presentar proyectos”; Fuentes respondió que eso “no era cierto”, puesto que, por ejemplo, un documento franco-checoslovaco que era propuesta original de Francia, por exigencias del Este, se había registrado con la firma de dicho país centroeuropeo y con el ruso como idioma co-original junto a la lengua de Molière. En conversación privada, Rodrigues, representante galo, le dijo a Fuentes que dicho texto había sido un claro exponente de lo que representaba la CSCE: una “Conferencia Este-Oeste”; el delegado español dijo que ni su país ni muchos otros de la Conferencia, como los neutrales e independientes, estaban dispuestos aceptar dicha perspectiva, pues para naciones como España el proceso de Helsinki era valioso porque estaba superaba las negociaciones “bloque a bloque” propias de la Guerra Fría⁴⁰⁸.

Aprovechando el ímpetu redaccional de la primavera de 1975, Jorge Fuentes pidió a Francia e Italia que contasen con España para los temas pendientes en esta Subcomisión; eran “muchos” los problemas en los que Madrid estaría interesada en intervenir, especialmente en los temas de fomento de formas de cooperación cultural, a lo que franceses e italianos prometieron que contarían con España para dicho punto⁴⁰⁹. A este

⁴⁰⁷ “Informe núm. 331 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la III Comisión. Ginebra, 1 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁴⁰⁸ “Informe núm. 439 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión III. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁴⁰⁹ “Informe núm. 542 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 4 de marzo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

aspecto y a la insistencia en el término “culturas regionales” se limitó la discreta participación de España en esta Subcomisión. No sorprende la inactividad de España en la fase de Ginebra en esta materia: esta Subcomisión estuvo “en precario” y sólo se ocupó de ella José Antonio López Zatón, que acudía en “comisión de servicio” y tenía que estar atento al resto de subcomités del “cesto III”⁴¹⁰; un aspecto, el burocrático, del que ya nos ocupamos en la parte introductoria de este epígrafe y que explica que la actitud española estuviera “a la defensiva”, hasta la llegada de un nuevo delegado como Jorge Fuentes, que ya no llegó a tiempo de presentar nuevas propuestas sino de debatir las existentes y a registrar iniciativas mediadoras o de propuesta de registro.

Los acuerdos en el ámbito cultural fueron los más largos, prolijos y extensos de todo el Acta Final de Helsinki. Algunos de los puntos fundamentales de este apartado del Acta Final de Helsinki fueron: el acuerdo entre Estados participantes para facilitar el paso por la aduana de obras de arte, materiales y accesorios para eventos culturales; el respeto a las prácticas de política cultural establecidas por los diferentes países, fruto de sus distintos sistemas políticos y sociales; la creación de una banca cultural central; el fomento del intercambio de publicaciones de libros y catálogos; compromisos sobre las relaciones entre organismos culturales y “mejora del conocimiento mutuo” –utilizando los grandes medios de comunicación de masas también para ello- y de las condiciones culturales de los trabajadores emigrantes; promoción de las traducciones de obras de los países participantes; futuro de las técnicas de difusión cultural; intercambio de experiencias en materiales culturales y artísticas, ampliándolo con la concesión de becas a cursillistas en asuntos culturales⁴¹¹.

Asimismo, el delegado francés, Jacques Chazelle, impulsó un “macro-acuerdo” en el que se convenía: contribuir al mejoramiento de las posibilidades de intercambios y de difusión de los bienes culturales, por medios adecuados, especialmente: estudiar las posibilidades de armonizar y aligerar las cargas que gravan los intercambios comerciales internacionales de libros y otros materiales culturales, así como nuevos medios para asegurar las obras de arte en las exposiciones en el extranjero; facilitar los intercambios

⁴¹⁰ Valga como ejemplo, “Telegrama 462 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 21 de noviembre de 1973”, AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE. Informes de Ginebra, segunda fase, índice numérico, índice de materias, del 1 al 20, 1973”.

⁴¹¹ “CSCE/II/K/169. Committee III, K. Sub-Committee 10: Text provisionally registered, Co-operation and exchanges in the field of culture. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/73; “CSCE/II/K/JOURNAL/159. Committee III, K. Sub-Committee 10: Journal No. 159. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 April 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/75.

comerciales internacionales de libros; fomentar los préstamos y los intercambios de películas entre los institutos de estudios cinematográficos y las cinematecas; promover el intercambio de información sobre las manifestaciones culturales –musicales, teatro y artes plásticas- previstas en los Estados participantes; auspiciar la difusión de la cultura en el desarrollo de la cooperación y de los intercambios culturales, teniendo en cuenta al mismo tiempo el mantenimiento de la diversidad y originalidad de sus respectivas culturas; y apoyar el desarrollo de un mayor interés por el patrimonio cultural de los demás Estados participantes⁴¹².

Por último, se contemplaba la ampliación de relaciones entre los organismos gubernamentales competentes y los órganos no gubernamentales que se ocupaban de cuestiones culturales; la promoción de un conocimiento mutuo más amplio de las realizaciones en la literatura, el arte y otros sectores de actividad cultural, así como del acceso a las mismas; la mejora de las posibilidades de contactos e intercambios en los campos antes mencionados; la ampliación de los contactos y de la cooperación entre los artistas creadores y las personas que despliegan actividades culturales. También se aludía a los aspectos sociales de la cultura y el fomento de otras formas de cooperación cultural y las minorías nacionales, las cuales se resolverían conjuntamente con la Subcomisión de Educación, como veremos en las próximas páginas⁴¹³. Con la adopción de esta última cuestión, finalizaron los trabajos de este subcomité, cuyos textos registrados fueron consiguientemente elevados a la Comisión III después de unos largos y arduos debates.

4.4 Cooperación e intercambios en materia de educación

Las Recomendaciones Finales encomendaban a esta Subcomisión L/11 del “cesto III” preparar propuestas tendentes a “ampliar la cooperación y los intercambios en materia de educación y ciencia, a corto o a largo plazo”; propuestas que se convino se pondrían en práctica a través de relaciones bilaterales o multilaterales, según procediera, entre los Estados participantes y los organismos no gubernamentales. Las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki conminaban a examinar en particular cinco aspec-

⁴¹² “CSCE/II/K/169. Committee III, K. Sub-Committee 10: Text provisionally registered, Co-operation and exchanges in the field of culture. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/73; “CSCE/II/K/JOURNAL/159. Committee III, K. Sub-Committee 10: Journal No. 159. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 April 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/75.

⁴¹³ “CSCE/II/K/169. Committee III, K. Sub-Committee 10: Text provisionally registered, Co-operation and exchanges in the field of culture. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/73.

tos en la cooperación en materia educativa: la ampliación de relaciones entre instituciones estatales y organismos no gubernamentales, cuyas actividades se refirieran a cuestiones de educación y ciencia; la mejora del acceso de estudiantes, profesores e investigadores de los Estados participantes a las instituciones educativas, culturales y científicas de los demás países de la CSCE; una evaluación más exacta del problema de la comparación y equivalencia entre grados y diplomas académicos; el fomento del estudio de los idiomas y de las civilizaciones de otros pueblos con el fin de crear condiciones favorables para el más amplio conocimiento de la cultura de cada país; y el intercambio de experiencias en métodos pedagógicos y de materiales de enseñanza⁴¹⁴.

El primer gran debate existente en este subcomité fue la cooperación científica, aunque no con aplicación económica –pues eso correspondería al “cesto II”– sino en el ámbito educativo y entre instituciones académicas y científicas. El proceso de redacción se ralentizaba por las diferencias de criterio entre los socialistas, que defendían que la cooperación científica debía ser entre instituciones y asociaciones científicas, y los occidentales, que eran partidarios de los contactos directos y personales entre investigadores de ambos bloques⁴¹⁵. La República Federal de Alemania propondría una “medida estrella”: celebrar un “Foro Científico”, en forma de reunión de personalidades destacadas del mundo de la ciencia de entre los Estados participantes para analizar los contactos bilaterales y multilaterales entre hombres de ciencia e instituciones científicas⁴¹⁶. No todos los países se mostraron a favor de la medida propuesta por Bonn: el representante rumano, Valentín Lipatti, matizó que su país defendía no un Foro Científico permanente sino encuentros o mesas redondas entre “sabios eminentes” discutirían temas de su competencia⁴¹⁷; pese a ello, se contemplaría en el acuerdo final y se pondría en marcha después de la Conferencia de Belgrado.

El año 1975 se estrenó en esta Subcomisión con el trabajo con un éxito para España. Jorge Fuentes –cuya llegada revitalizó la presencia española en la Comisión III– tenía como objetivo primordial que su país firmase los dos textos que afectaban más directamente a los intereses de Madrid: el fomento de estudios de idiomas y dicho preámbu-

⁴¹⁴ “Párrafos 51-52. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

⁴¹⁵ “Informe núm. 331 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la III Comisión. Ginebra, 1 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁴¹⁶ “CSCE/II/L/122. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered, Proposed addendum to document CSCE/II/L/115/Rev.1. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/77.

⁴¹⁷ “Informe núm. 320 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la III Comisión. Ginebra, 25 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

lo, pues este incumbía a las relaciones entre organismos estatales y no gubernamentales, acceso entre estudiantes, profesores e investigadores, instituciones educativos de otros países y al intercambio de experiencias en métodos pedagógicos⁴¹⁸. Así se cumplió. En febrero se registró –y con firma, entre otros, de España– el preámbulo del mandato sobre la mejora en las relaciones en materia de educación; la facilitación de contactos entre organizaciones, instituciones y personas en este ámbito; y a la mejora del estudio de lenguas⁴¹⁹.

En la recta final de la fase de Ginebra sólo quedaban por cerrar temas como el intercambio de experiencias en métodos pedagógicos y de enseñanza y, sobre todo, el tema de las minorías nacionales⁴²⁰. En el caso del primero ya se habían producido acuerdos en el tema de los contactos entre investigadores e institutos pedagógicos y el intercambio de análisis de enseñanza sistemas de enseñanza para adultos⁴²¹; las discusiones principales se centraban en dos aspectos: el análisis de los grandes temas de la Humanidad y, sobre todo, la homogeneización de manuales escolares en temas de geografía e historia, tema a al que los socialistas atribuían una gran importancia y que, por el contrario, los occidentales y neutrales desdeñaban, cuando no se oponían radicalmente a él⁴²². Pero en la cuestión de las minorías nacionales España tenía una posición crítica sobradamente conocida. Las delegaciones occidentales presionaron a Jorge Fuentes para que, incluso en nombre de su *caucus*, encabezase la oposición a la propuesta yugoslava, pese a que dicho país estaba en el grupo de “independientes”. Sin embargo, el delegado español prefirió negociar de una forma más sutil, cediendo todo el protagonismo a Grecia, para mostrar que no era el único país que mostraba rechazo a la iniciativa de Belgrado y porque su compañero Javier Rupérez ya había sido lo suficientemente vehemente en la Comisión I con esta cuestión. España sólo intervendría si el flanco occidental cedía. La delegación helena se centró en intentar concretar y definir el térmi-

⁴¹⁸ “Informe núm. 512 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 10 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

⁴¹⁹ “CSCE/II/L/135. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 February 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/77.

⁴²⁰ “Informe núm. 522 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la Comisión III. Ginebra, 17 de febrero de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3 (4)-1/1 (CSCE).

⁴²¹ “Informe núm. 542 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 4 de marzo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1.

⁴²² “Informe núm. 550 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 10 de marzo de 1975”, “Informe núm. 558 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 17 de marzo de 1975”, AMAE, R 14121.

no “minorías nacionales”, para que cada país supiera “exactamente” las tareas a las que se iba a comprometer: era “impensable”, argumentaba Grecia, que se tratase este tema en dicha Subcomisión de Educación, máxime cuando el mandato de Helsinki sólo contemplaba el análisis de dicho término para los Principios y en el “cesto III” sólo para los temas de cultura, no de ningún otro⁴²³. A medida que pasaban las semanas, Grecia iba “retirándose” de su papel de “opositora occidental”⁴²⁴, y Reino Unido y –por supuesto– España, tomaron el “relevo”⁴²⁵; Madrid y Londres decidieron convocar reuniones oficiales muy restringidas, a las que acudió un único país socialista en nombre del Pacto de Varsovia –Polonia– y en las que se acordarían realizar “contrapropuestas” al proyecto yugoslavo⁴²⁶, basadas en la ya conocida posición de España –“no habrá minorías nacionales sin verse complementadas por el término lenguas y culturas regionales”– y que fueron las que acabaron saliendo adelante.

Finalmente, el preámbulo del mandato sobre la mejora en las relaciones en materia de educación defendía tres principios fundamentales: que el desarrollo de las relaciones de carácter internacional en materia de educación y ciencia podían contribuir “a un mejor entendimiento recíproco” y que era “ventajoso” para todos los pueblos y las futuras generaciones; se defendía la facilitación de contactos entre organizaciones, instituciones y personas en este ámbito; y a la mejora del estudio de lenguas⁴²⁷.

A través del primer punto dispositivo, los Estados participantes se comprometían a ampliar y mejorar en diversos niveles la cooperación y los vínculos en materia de educación y ciencia concertando acuerdos bilaterales o multilaterales entre instituciones estatales, las organizaciones no gubernamentales y las personas que se ocupan de actividades relativas a la educación y a la ciencia; también, promoviendo la conclusión de arreglos directos entre universidades y otras instituciones de educación superior e inves-

⁴²³ “Informe núm. 593 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 22 de abril de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴²⁴ “Informe núm. 597 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 28 de abril de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴²⁵ “Informe núm. 612 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 5 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴²⁶ “Informe núm. 626 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 14 de mayo de 1975”, AMAE, R 14121; “Informe núm. 632 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 20 de mayo de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁴²⁷ “CSCE/II/L/142/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/78.

tigación, dentro del marco de acuerdos entre gobiernos. En segundo lugar, se establecía el compromiso de mejorar el acceso de estudiantes, profesores y científicos de los Estados participantes a las instituciones educativas, culturales y científicas mutuas, e intensificar los intercambios entre dichas instituciones en todas las esferas de interés haciendo más accesible la información a planes de estudios; facilitando los desplazamientos y la concesión de becas de estudio a estudiantes, profesores e investigadores; organizando eventos de naturaleza científica e intercambio de publicaciones; y, sobre todo, siempre que fuera “factible”, llevando a cabo un mutuo reconocimiento de los títulos y diplomas académicos a través de acuerdos bilaterales gubernamentales o entre las universidades y otras instituciones de alto grado de enseñanza e investigación. Similares disposiciones se aplicaban para el ámbito científico, en este “cesto” aplicado al intercambio en materia educativa; la principal novedad era el compromiso de convocar un “Foro Científico” - fruto de la propuesta de República Federal de Alemania de la que hablamos antes-, que reuniera a personalidades destacadas en la esfera de la ciencia de los Estados participantes para estudiar sus problemas comunes y promover la expansión de contactos, comunicaciones y el intercambio de información entre instituciones científicas y hombres de ciencia; los Estados participantes acordaban realizar una reunión preparatoria entre expertos que representasen a los treinta y cinco países de la CSCE, contando para ello con la colaboración de la UNESCO y la CEPE⁴²⁸.

Un punto de especial relevancia fue el de fomentar el estudio de las lenguas y civilizaciones extranjeras como “medio importante” de ampliar la comunicación entre los pueblos para un mejor conocimiento de la cultura de cada país, así como para el fortalecimiento de la cooperación internacional; con este fin, se acordaba estimular el mayor desarrollo y mejoramiento de la enseñanza de lenguas extranjeras y la diversidad de elección de idiomas que se enseñen a diversos niveles, “prestando debida atención a las lenguas menos difundidas o estudiadas”, también asociando el estudio de lenguas con el de las “civilizaciones correspondientes”. En concreto, se adoptarían medidas como: movilidad de estudiantes y profesores de idiomas; fomentar la cooperación entre las instituciones interesadas, a través del intercambio de información y experiencias relativas al desarrollo y aplicación de métodos de enseñanza efectivos y modernos, y medios auxiliares técnicos, así como los recursos de innovación docente; expansión de la enseñanza de lenguas al ámbito de la educación secundaria, superior y de adultos; también se alen-

⁴²⁸ “CSCE/II/L/142/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/78.

taba a todas las instituciones interesadas a que cooperasen en la preparación de programas de enseñanza de lenguas a través de radio y televisión y con métodos de enseñanza intensiva, entre otras medidas⁴²⁹.

El impulso final para el intercambio de experiencias pedagógicas sobre una base bilateral y multilateral, fue un *package deal* que contó con el consenso de neutrales y no alineados, para acabar siendo apoyado por los socialistas tras algunos matices⁴³⁰. A través del mismo, se acordaban los siguientes puntos: desarrollar “aún más” diversas formas de contactos y de cooperación en las diferentes esferas de la ciencia pedagógica para su posterior aplicación en el sistema educativo y en los procedimientos de aprendizaje de escolares y estudiantes; facilitar los intercambios de experiencias relativas a la organización y funcionamiento de la educación de adultos; fomentar la relación entre los distintos niveles educativos y adaptar la educación -incluida la formación, profesional y técnica- a las necesidades del desarrollo económico y social en sus países; promover los intercambios de experiencias en la educación de jóvenes y adultos en lo relativo a la comprensión internacional, sobre todo en lo referente a los grandes problemas de la humanidad; y por último, promover intercambios de material didáctico -incluyendo libros de texto escolares, teniendo en cuenta la posibilidad de promover el conocimiento mutuo y de facilitar la presentación de cada país en dichos libros- así como intercambios de información sobre innovaciones técnicas en materia de educación⁴³¹.

Finalmente, la cuestión de las minorías nacionales acabó debatiéndose sin mayores problemas tras el acuerdo que Jorge Fuentes alcanzó con sus colegas yugoslavos⁴³². España propuso de nuevo incluir junto a dicha expresión la de “culturas regionales”; idea que no encontró objeción alguna, puesto que ambos conceptos se encontraban ya reflejadas en el mandato de las Recomendaciones Finales de Helsinki⁴³³. El texto fue “políticamente correcto”: los Estados participantes, reconociendo la “contribución” que las minorías nacionales o las culturas regionales podían aportar a la cooperación entre

⁴²⁹ “CSCE/II/L/142/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/78.

⁴³⁰ “CSCE/II/L/139/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered, Proposals relating to chapter 51 d. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 June 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/77.

⁴³¹ “CSCE/II/L/142/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/78.

⁴³² Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

⁴³³ “Informe núm. 676 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 1 de julio de 1975”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE); “Informe núm. 678 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los trabajos de la III Comisión. Ginebra, 7 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

ellos en diversos campos de la educación, se proponen facilitar esta contribución cuando en sus territorios existieran dichas minorías o culturas, “teniendo en cuenta los legítimos intereses de sus miembros”. Esta disposición sería adoptada en forma de *chapeau* también para la Subcomisión de Cultura⁴³⁴. Con ello se dieron por concluidos los trabajos de la Subcomisión de Educación, cuyos textos registrados fueron elevados al plenario de la Comisión III.

Este tercer “cesto” celebró su sesión final -bajo la presidencia del español Jorge Fuentes- dos semanas antes de que concluyeran los trabajos de la segunda fase de la CSCE. La Comisión III estaba llamada a ser la auténtica “prueba de fuego” para la continuidad del proceso de Helsinki y las consiguientes reuniones de la Conferencia de Seguridad que tuvieran lugar. Los temas acordados no eran pocos: relativa libertad de movimientos, reunificación de familias separadas, posibilidad de que contrajeran matrimonio ciudadanos de distintos Estados, progresiva liberalización del acceso a la información y fomento de los intercambios en materias como la cultura y la educación, entre otros. Además, era la primera vez que temas como la reunificación de familias o el estatuto de los periodistas eran objeto de negociación multilateral en un foro paneuropeo⁴³⁵.

Las disposiciones acordadas en la Comisión III estaban llamadas a ejercer el necesario “contrapeso” a lo dispuesto en el “cesto I”, en el que se recogían, en buena medida, las aspiraciones anheladas por el bloque comunista desde los años 50: los países del Este hacían concesiones ideológicas en este ámbito de la cooperación en el campo humanitario, a cambio de las cesiones occidentales en lo relativo a los principios que regían las relaciones entre los Estados y, en especial, en lo relativo al reconocimiento del *statu quo* territorial surgido en Europa después de 1945. O, en resumen: si el Viejo Continente iba a adoptar el ordenamiento geográfico deseado por los países socialistas, los occidentales, para dar su “visto bueno” a ello, iban a intentar que un cierto orden político-moral basado en la democracia liberal se expandiera por todos los rincones de Europa, incluida la que estaba bajo el dominio del Pacto de Varsovia. ¿Problema? Uno, más que evidente: el Acta de Helsinki no iba a ser un tratado internacional, de naturaleza vinculante sino que sería un texto basado en el libre compromiso para adoptarlo y

⁴³⁴ “CSCE/II/L/142/Rev.1. Committee III, L. Sub-Committee 11: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/78.

⁴³⁵ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

llevarlo a cabo. Por ende, si no eran pequeñas las dudas que despertaba la aplicación del texto final de la CSCE, el escepticismo era aún mayor sobre la posibilidad real y efectiva de “observar” y hacer cumplir los preceptos comprometidos en materia de cooperación en el campo humanitario. Pero, sin duda, ponía frente al espejo de Occidente a los países del Este, les obligaba a retratarse para comprobar, hasta qué punto, lo firmado por ellos en Helsinki iba a obligarles a hacer la perentoria revisión de prácticas administrativas y reglamentarias que examinasen el grado de cumplimiento de lo previamente acordado.

5. El Mediterráneo en la segunda fase de la CSCE: las contribuciones de los Estados mediterráneos no europeos y el papel protagonista de España.

El 18 de septiembre de 1973, día en que comenzó oficialmente la segunda fase de la CSCE en Ginebra, se reunió de urgencia el Comité de Coordinación para tratar de forma extraordinaria el tema del Mediterráneo y dar “luz verde” a los países que hubieran acordado hacer su contribución al proceso de la CSCE, en virtud de la propuesta española “CSCE/CC/9”, aprobada por unanimidad de los presentes quince días antes. Para que los países de la ribera sur del *Mare Nostrum* acudiesen a la CSCE en Ginebra - aunque fuera con un estatuto diferente al de Estados participantes- se tenían que dar dos condiciones. La primera, imprescindible, es que Argelia y Túnez confirmasen su asistencia; la segunda, que tras el “paso adelante” de argelinos y tunecinos, un Estado participante de la CSCE “apadrinase” la petición de cualquier otra nación norteafricana y levantina. Argelia y Túnez respondieron positivamente a la invitación plasmada en la propuesta CSCE/CC/9 y abrieron la puerta a la intervención del resto de países que así lo desearan: Canadá y Dinamarca mantenían su invitación a Israel⁴³⁶, Siria estaba “patrocinada” por Malta⁴³⁷ y Egipto lo estaría por Yugoslavia⁴³⁸; por su parte, Marruecos

⁴³⁶ “CSCE/CC/7. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the Danish and Netherlands delegations. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 1 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

⁴³⁷ “Telegrama 554 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 17 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “CSCE/CC/10. Co-ordinating Committee: Communication from the delegation of Malta. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

estaría apadrinada de forma conjunta por España y Francia, a petición de Rabat⁴³⁹, hecho que no carece de importancia si tenemos en cuenta que los lazos del Gobierno alauí eran más estrechos con París que con Madrid⁴⁴⁰.

La delegación presidida por Aguirre de Cárcer volvió a ser la protagonista, una vez más, en las cuestiones mediterráneas dentro del Comité de Coordinación, al conseguir el apoyo unánime de todos los Estados participantes a la propuesta “CSCE/CC/13/Rev.1”⁴⁴¹. A través de este proyecto de resolución, que devino documento oficial, el Comité de Coordinación aprobaba que los ministros de Asuntos Exteriores de Argelia, Túnez, Israel, Siria, Egipto y Marruecos comparecieran en las Comisiones I y II –ajustándose al Orden del Día previsto-, marcando incluso el calendario de presentaciones⁴⁴². Al día siguiente, la prensa ginebrina destacaba el protagonismo, de nuevo, de España –y en especial de Aguirre de Cárcer- en el consenso final sobre el Mediterráneo⁴⁴³. Un nuevo tanto que, sólo gracias a la iniciativa del propio embajador de España

⁴³⁸ “Telegrama 554 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 17 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “CSCE/CC/11. Co-ordinating Committee: Communication from the delegation of Yugoslavia. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, “CSCE/CC/11/Add.1. Co-ordinating Committee: Communication from the delegation of Yugoslavia, Addendum. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

⁴³⁹ “Telegrama 555 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 17 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “CSCE/CC/12. Co-ordinating Committee: Communication from the delegation of Spain and the delegation of France. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

⁴⁴⁰ Valga como ejemplo de ello lo siguiente. Pasados tres días de la reunión extraordinaria del Comité de Coordinación que daría “luz verde” a la comparecencia de Marruecos en la CSCE, el embajador de España en Rabat fue convocado por altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores de aquel país para mostrar su “agradecimiento más profundo” al apoyo de Madrid; pero el objeto de dicha reunión también era para expresar su lamento “profundo” al hecho de que casi todos los medios de comunicación del país hubieran silenciado el apoyo de España y hubieran resaltado el de Francia, cuando la propuesta había sido conjunta. “Telegrama 346 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra (para entregar al embajador Aguirre de Cárcer). Madrid, 21 de septiembre de 1973”, “Telegrama 347 del ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, al delegado permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra (para entregar al embajador Aguirre de Cárcer). Madrid, 22 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18176, expediente 5. Incluso, cuando parecía que los ecos de esta pequeña polémica eran menores, se llegó a emitir una nota verbal para informar a la Embajada de Marruecos en Madrid de estos extremos: “Nota verbal 198 del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Embajada del Reino de Marruecos en Madrid. 25 de septiembre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Reuniones del Comité de Coordinación de la CSCE en Ginebra”.

⁴⁴¹ “CSCE/CC/DEC./5. List of Co-ordinating Committee decisions (No. 11). Conference on the Security and Co-operation in Europe. 19 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/17.

⁴⁴² “CSCE/CC/13/Rev.1. Draft Decision of the Co-ordinating Committee, Proposal by the delegation of Spain. Conference on the Security and Co-operation in Europe. 18 September 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

⁴⁴³ “Telegrama 565 del embajador permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 20 de septiembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

ante la CSCE, el Ministerio de Asuntos Exteriores aprovechó para intentar estrechar sus lazos con los países árabes⁴⁴⁴.

En virtud de dicho acuerdo, los Estados ribereños del Mediterráneo pudieron participar indirectamente en la CSCE haciendo sus contribuciones respecto a los temas concernientes a los “cestos I y II”. La primera de ellas tuvo lugar en una sesión conjunta y extraordinaria de las Comisiones I y II –una de las escasas veces que se reunirían propiamente, no en sus derivadas Subcomisiones- tuvo lugar el 9 de octubre, y estuvo presidida por el propio Aguirre de Cárcer. En esa ocasión, fue Argelia, uno de los países que más había demandado su implicación en el proceso de Helsinki, el que presentó sus puntos de vista por primera vez respecto al Orden del Día de la CSCE y sus implicaciones para la seguridad en el Mediterráneo.

Ciertamente no eran unos momentos fáciles: el 6 de octubre de 1973 acababa de estallar la guerra del Yom Kippur, conocida así por coincidir con la festividad judía del Perdón o Expiación⁴⁴⁵. La alerta era máxima en todas las delegaciones participantes, por el temor a que el conflicto en Oriente Medio contaminase la Conferencia. Como señala Javier Rupérez, la CSCE contemplaba los acontecimientos “con estupor”, porque su impotencia ante el conflicto era “manifiesta” mas, al mismo tiempo, se abría una “profunda duda” sobre el impacto que la guerra podía tener sobre las relaciones internacionales en la época⁴⁴⁶; sin embargo, como reconoce el mismo autor, la primera reacción de la Conferencia como foro negociador ante el conflicto estuvo influida por “una sen-

⁴⁴⁴ “Telegrama 561 del embajador permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 19 de septiembre de 1973”, “Telegrama 571 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 25 de septiembre de 1973”, “Telegrama 575 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 26 de septiembre de 1973”, “Telegrama 600 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 5 de octubre de 1973”, “Telegrama 601 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 5 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3; “Circular nº 558 del director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos, sobre la segunda fase de la Conferencia de Seguridad Europea. Madrid, 28 de septiembre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Subcomisión temas militares de la CSCE”; “Informe de la Dirección General de Política Exterior-Dirección de Europa Oriental (Ministerio de Asuntos Exteriores): “Comienza segunda fase Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa en Ginebra” [Registro entrada Secretaría General Técnica-Consejo de Ministros, fecha 28 de septiembre de 1978], AMAE, R 14115, expediente “Europa Oriental, CSCE Segunda fase de Ginebra. Expediente general Delegación española-Propuestas extranjeras (1973-1974)”.

⁴⁴⁵ CULLA, Joan B.: *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 269-278; VAÏSSE, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, París, Armand Colin, 2008 (11ª ed.), pp. 119-120; SOUTOU, Georges-Henri: *La Guerre froide, 1943-1990*, París, Fayard, 2011, pp. 785-787. Para ampliar más, vid. DUNSTAN, Simon: *The Yom Kippur War: The Arab-Israeli War of 1973*, Oxford, Osprey Publishing, 2007; HERZOG, Chaim: *The War of Atonement: The Inside Story of the Yom Kippur War*, Londres, Greenhill Books, 2003.

⁴⁴⁶ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 150.

sación de irremediable lejanía”, salvo la manifestada por países como Yugoslavia, que plantearon hablar del conflicto de Yom Kippur⁴⁴⁷. Nuño Aguirre de Cárcer, como presidente de la sesión inaugural de las Comisiones I y II para las audiciones de países mediterráneos no participantes, realizó gestiones y consultas previas con el resto de delegaciones para que no hubiera un debate posterior o una réplica a Argelia; las mismas resultaron decisivas para que la sesión se pudiera celebrar sin incidentes⁴⁴⁸.

En la primera intervención de un país mediterráneo no participante ante la CSCE, el representante de Argelia, Hocine Djoudi –que era el jefe del Gabinete del ministro de Asuntos Exteriores–, comenzó dando las gracias a Aguirre de Cárcer y a España:

*“Señor Presidente. Es, sin duda, una feliz circunstancia el hecho de que sea el representante de España quien presida esta sesión en la que Argelia viene a exponer su punto de vista a la segunda fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Mi país, tan próximo al vuestro por la geografía y la historia, no puede sino felicitarse del papel activo e importante jugado por España en el concierto de las naciones de Europa como elemento de comprensión entre el mundo árabe y Europa. Vuestra defensa de las posiciones mediterráneas constituyen un evidente testimonio de ello”*⁴⁴⁹.

Djoudi no dejó pasar la ocasión para, aprovechando el estallido de la guerra del Yom Kippur, aludir a la participación de Israel como país mediterráneo no europeo y la calificó como “sospechosa y tendente a obstaculizar el espíritu de cooperación” e insistió que la paz no sería posible mientras siguiera habiendo “colonialismo, *apartheid*, agresión imperialista y explotación económica”⁴⁵⁰, criticando la “agresión sionista” y manifestando que la única garantía de una paz justa y duradera en el Oriente Medio era la creación de un Estado palestino “laico, democrático y multiconfesional”. En los capítulos concernientes a la Comisión II, Argelia pedía ampliar la cooperación a las naciones ribereñas del Mediterráneo y a establecer “relaciones equitativas” en los campos de

⁴⁴⁷ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 152.

⁴⁴⁸ “Circular nº 588 del director general de Política Exterior (P.O. Miguel Solano). Asunto: continuación trabajos CSCE en Ginebra – intervención de Argelia y Túnez. Madrid, 17 de octubre de 1973”, AMAE, R 13710, expediente “Informes de la Delegación de España sobre la situación de la 2ª fase de la CSCE”.

⁴⁴⁹ “Telegrama 609 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 9 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

⁴⁵⁰ *La Vanguardia*, 10 de octubre de 1973, p. 25.

la economía, la ciencia y la tecnología “sobre bases estables y mutuamente beneficiosas”, y basadas en una “división internacional del trabajo”⁴⁵¹.

Finalizado el discurso del representante argelino, el embajador Aguirre de Cárcer expresó su esperanza en que, una vez estudiado por los órganos de la CSCE, el documento de trabajo presentado por la delegación de este país magrebí, el mismo pudiera servir de base “para un mejor y más profundo conocimiento recíproco” que enriqueciera las tareas que la Conferencia había encomendado a la Comisión I, al ser especialmente encargada de las cuestiones relativas a la seguridad en Europa⁴⁵². En la sesión vespertina, Aguirre de Cárcer no dejó pasar la ocasión para remarcar la importancia del Mediterráneo para la seguridad en Europa:

*“Deseo subrayar el interés con que hemos seguido esta mañana la intervención del representante de Argelia, con lo que ha empezado a darse efectividad a nuestro oportuno y justo deseo de ver, de alguna forma, asociados a nuestros trabajos a naciones mediterráneas tan directamente ligadas a Europa por multitud de lazos. El hecho de que esta primera intervención haya tenido lugar en momentos en que la seguridad mundial vuelve a estar, en cierto modo, amenazada por la grave crisis a las puertas de Europa, nos confirma que acertamos al adoptar nuestro punto de vista de que la seguridad en Europa está vinculada a la seguridad en el Mediterráneo, y que esta idea debe estar presente en nuestros trabajos al desarrollar las instrucciones que hemos recibido para afianzar la seguridad europea”*⁴⁵³.

Al día siguiente, 10 de octubre, hizo lo propio la delegación de Túnez, aunque en sesiones distintas de las Comisiones I y II. En la primera, el director general de Asuntos Políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Túnez, Salah Ladgham, vinculó la seguridad de Europa con la del Mediterráneo y recordó la contribución de Túnez a la seguridad europea –remontándose incluso a la Segunda Guerra Mundial-, alertando sobre la posibilidad de que el deshielo en Centroeuropa se viese “compensado” por una escalada de tensión en aumento en el *Mare Nostrum*, en la línea de lo sostenido por Es-

⁴⁵¹ “CSCE/II/C.1/2, CSCE/II/C.2/3. Document submitted by Algeria to Committees I and II of the Conference on Security and Co-operation in Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁵² “Telegrama 609 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 9 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

⁴⁵³ “Telegrama 609 del delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 9 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

paña⁴⁵⁴. Salah Ladgham también aludió a la guerra del Yom Kippur y calificó a Israel de “Estado acordeón”, que, “animado de un espíritu anacrónico de dominación, y consciente de su supremacía militar actual, quiere imponer su voluntad a los países vecinos”. Aún así, recordó el plan de paz presentado por el presidente Burguiba en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1973 en Ginebra. Finalmente, llamó a la responsabilidad de los países ribereños europeos y se preguntó: “¿No es el Mediterráneo, en primer lugar, el punto donde se encuentran Europa y África, y una vía de paso para ellos [los europeos]? ¿No estamos abocados al entendimiento, a la ayuda mutua y a la solidaridad?”⁴⁵⁵. En el ámbito económico, esa misma tarde la delegación tunecina recordó en la Comisión II la “interconexión” y la “interdependencia económica” entre las dos orillas del Mediterráneo; así, propuso el lanzamiento de una “Cruzada del Desarrollo y la Seguridad” entre ambas riberas, que era “ciertamente más pacífica y mucho más rentable y humanamente deseable” que las primeras de la Historia –en clara referencia a las de la Edad Media- proponiendo una cooperación euromediterránea⁴⁵⁶.

Así pues, dos intervenciones en la CSCE de países de la ribera sur del Mediterráneo –los dos que más habían pugnado por ello, Argelia y Túnez- y dos alusiones claras sobre la guerra del Yom Kippur, con críticas a Israel, especialmente duras por parte del Gobierno argelino. El temor de delegaciones occidentales y comunistas opuestas desde un inicio a que las naciones mediterráneas participasen, de una forma u otra, en la Conferencia de Seguridad por el temor a que el conflicto de Oriente Medio “contaminase” el proceso de Helsinki parecía verse confirmado; pero, al mismo tiempo, el estallido del enésimo conflicto entre Israel y los países árabes venía a confirmar lo que países como España venían defendiendo desde que en 1969 se pusiera en marcha la primera iniciativa seria conducente a la CSCE: la seguridad en Europa también era indivisible de la seguridad en el Mediterráneo, y los acontecimientos que tuvieran lugar en este escenario podían acabar afectando al Viejo Continente, de ahí que se considerara perentorio escuchar a las naciones del otro lado del *Mare Nostrum* para que aportasen su punto de vista sobre las cuestiones del Orden del Día. Y la función no había hecho más que comenzar: la siguiente delegación mediterránea no europea en intervenir era Israel.

⁴⁵⁴ “CSCE/II/C.1/3. Committee I: Statement by Tunisia on security in Europe and the Mediterranean. Conference on Security and Co-operation in Europe. 10 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁵⁵ “CSCE/II/C.1/3. Committee I: Statement by Tunisia on security in Europe and the Mediterranean. Conference on Security and Co-operation in Europe. 10 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁵⁶ “CSCE/II/C.2/4. Committee II: Statement by Tunisia on Euro-Mediterranean co-operation. Conference on Security and Co-operation in Europe. 10 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/42.

El 23 de octubre llegó uno de los momentos más esperados de esta serie de comparecencias de países mediterráneos no europeos con el parlamento del Estado hebreo, hasta entonces blanco de las críticas de Argelia y Túnez. El escenario de la guerra del Yom Kippur pesaba y mucho en el ánimo de esta participación indirecta de la ribera sur del *Mare Nostrum* en la CSCE. Arye Levavi, embajador de Israel en Berna, hizo las veces de representante de su país ante el plenario de las Comisiones I y II de la Conferencia. Pese al contexto, la sesión se desarrolló por unos derroteros normales. En su discurso ante la Comisión I, el embajador Levavi sí respondió, por alusiones, a las intervenciones de Argelia y Túnez:

“Estamos sorprendidos de que otros países mediterráneos que han presentado sus puntos de vista en este Comité, o tienen intención de hacerlo, han negado a Israel su legítimo derecho a existir. Respetamos el alto propósito de este Comité y nos abstendremos aquí de polémicas inútiles y destructivas de la naturaleza que tienen lugar de forma desgraciadamente recurrente en otras reuniones internacionales. La reciente tragedia en sí misma, las grandes pérdidas de vidas humanas y la destrucción generalizada (...) han demostrado qué lado ha recurrido a actos de guerra con el fin de lograr sus objetivos, qué lado ha negado la negociación como medio para resolver los conflictos y, por tanto, ha negado los principios, aprobados de nuevo en Helsinki, de la abstención del uso de la fuerza y de la resolución de los conflictos únicamente por medios pacíficos.

La intención reiteradamente proclamada de ciertos países para destruir Israel, y sus actos de agresión contra ella desde su creación, no dejó a Israel otra alternativa que defender su existencia con la mayor determinación.

Sin embargo, constantemente hemos hecho hincapié en que la ausencia de negociaciones de paz, directas, libres y normales entre Israel y sus vecinos está en el centro del callejón sin salida de Oriente Medio. Respondiendo positivamente al llamamiento del Consejo de Seguridad de ayer, el Gobierno de Israel ha expresado su esperanza en que el derramamiento de sangre y la hostilidad que han atormentado Oriente Medio durante tantos años serán sustituidos por una era de paz y cooperación”⁴⁵⁷.

El memorándum israelí en la Comisión I omitía de forma directa cuestiones que despertaban recelo en delegaciones varias, como la guerra del Yom Kippur, la libertad de migración de los judíos soviéticos –que era el temor de la URSS– y los daños infrin-

⁴⁵⁷ “Allocation of H.E. Mr. Arye Levavi, Ambassador of Israel, to the Government of the Helvetic Confederation before the First Committee of the Conference on Security and Cooperation in Europe. 23rd of October, 1973”, AMAE, R 14116.

gidos por el III Reich a los judíos –las dos Alemanias habían expresado su desconfianza a que el representante de Israel hablara en su intervención de este tema-⁴⁵⁸. La contribución israelí en la Comisión I sí destacó por un aspecto: sus alusiones al terrorismo, hasta entonces inéditas en la CSCE⁴⁵⁹. Lo más llamativo es que un país como España, que empezaba a sufrir seriamente el azote del terrorismo, pasase prácticamente desapercibida esta cuestión en el memorándum de Israel ante la CSCE: Aguirre de Cárcer, en la información enviada a Madrid vía telegrama, aludió a este aspecto pero sin incidir demasiado en él⁴⁶⁰; las nulas relaciones bilaterales con Israel, la “tradicional amistad hispano-árabe” y la consiguiente solidaridad de España con la causa palestina, hicieron imposible ver a Madrid la etiqueta de “terroristas” que el Estado hebreo ha adjudicado tradicionalmente a los grupos palestinos. Finalmente, Israel realizó un amplio elenco de propuestas en la Comisión II, destacando en especial la “múltiple experiencia” que el Estado hebreo poseía en proyectos de cooperación en diferentes regiones del mundo. Israel daba una “importancia particular” a la zona mediterránea como consecuencia de su situación en el límite entre los países muy industrializados y los países en desarrollo⁴⁶¹.

En noviembre se retomaron las intervenciones de los países mediterráneos. Al menos había una buena noticia: la guerra del Yom Kippur ya había finalizado⁴⁶². Egipto, uno de los contendientes, fue el siguiente país en intervenir. La presentación siguió el mismo procedimiento que en las anteriores ocasiones: por la mañana, presentación ante la Comisión I; por la tarde, ante la Comisión II. El embajador permanente de Egipto ante los organismos internacionales de Ginebra, Hussein Khallaf, habló en nombre de su ministro de Asuntos Exteriores en ambos Comités. Por la mañana, ante el Comité I, Khallaf mostró sus esperanzas ante el proceso de la CSCE porque, afirmó, no había

⁴⁵⁸ “Informe núm. 34 del embajador representante de España en la CSCE, Nuño Aguirre de Cárcer, sobre la sesión especial de la Primera Comisión: audición de Israel. Ginebra, 23 de octubre de 1973”, AMAE, R 14116; “CSCE/II/C.1/4. Committee I: Document submitted by the delegation of Israel, Memorandum on questions related to security. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁵⁹ “CSCE/II/C.1/4. Committee I: Document submitted by the delegation of Israel, Memorandum on questions related to security. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁶⁰ “Telegrama 664 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Fernando Benito, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 23 de octubre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 3.

⁴⁶¹ “CSCE/II/C.2/5. Committee II: Document submitted by the delegation of Israel, Memorandum on questions related to co-operation in the fields of economics, of science and technology and of the environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 23 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/42.

⁴⁶² CULLA, Joan B.: *Op. cit.*, pp. 278-279.

“nada más natural que Europa, para asegurar su propia seguridad, contribuya a la del Mediterráneo”, haciendo un llamamiento a la cooperación en todos los ámbitos y renunciando a “toda tentativa de hegemonía”. A continuación, Khallaf se centró en la reciente guerra del Yom Kippur, criticando la “filosofía expansionista y llevada a la dominación” de Israel –pese a que habían sido los países árabes los primeros en atacar-; y expuso diez puntos en los que justificaba por qué Europa debía implicarse de forma más activa en el conflicto de Oriente Medio⁴⁶³. En un sentido similar se expresaba el documento escrito presentado por la delegación egipcia ante la CSCE, afirmando: “Está claro que (...) esta Conferencia no puede silenciar un conflicto de esta dimensión, el cual se desarrolla en los confines del continente europeo. Una actitud tan negativa por parte de Europa sería inconcebible”⁴⁶⁴.

Tanto en su intervención oral como en su memorándum escrito ante la Comisión II, Egipto defendió la nacionalización del Canal de Suez años antes, recordó las “consecuencias” de su cierre para la economía mundial y pidió que la cooperación entre Europa y los países árabes se ejerciera “en una atmósfera de compresión mutua y edificada sobre los principios sólidos que deben regir las relaciones amistosas entre los Estados”, pues la misma era “un campo fértil de posibilidades de realización”; para ello era indispensable la paz “justa y duradera” en Oriente Medio, dado el estrecho vínculo que para Egipto y los países árabes tenía la cooperación entre la economía y la resolución de las cuestiones políticas planteadas⁴⁶⁵.

Siguiente en intervenir, el 13 de noviembre: Marruecos, el país vecino al sur de España. Los encargados de hacerlo fueron el secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Rabat, Ali Skalli; el embajador marroquí en Berna, Bennani Smires; y el director general de Asuntos Económicos de la Oficina del Primer Ministro, Mohamed Belkhatat. En su intervención ante la Comisión I, Ali Skalli expresó públicamente su gratitud a Francia y a España por haber copatrocinado la presencia del Reino de Marruecos ante la CSCE, justificó en virtud de su posición geográfica la importancia que su país concedía al proceso de Helsinki, mostró su deseo de asociarse más estrechamente con los trabajos de la Conferencia para establecer un diálogo más fluido entre

⁴⁶³ « Intervention de S.E. Dr. Hussein Khallaf, Ambassadeur d’Egypte devant la Commission I de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 6 novembre 1973 », AMAE, R 14116.

⁴⁶⁴ “CSCE/II/C.1/5. Document submitted by the Arab Republic of Egypt to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 6 November 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/24.

⁴⁶⁵ « Intervention de S.E. Dr. Hussein Khallaf, Ambassadeur d’Egypte devant la Commission II de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 6 novembre 1973 », AMAE, R 14116; “CSCE/II/C.2/8. Document submitted by the Arab Republic of Egypt to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 6 November 1973”, CSCE/OSCE Archives, E/42.

todos los países ribereños del Mediterráneo y, sobre todo, dedicó gran parte de su discurso a hablar del conflicto de Oriente Medio y de la “legítima “resistencia” del pueblo palestino, acusando al Gobierno hebreo de “no querer la paz”; también pidió a los países europeos, en la línea de otros intervinientes árabes, contribuir a encontrar una solución “justa” a este “doloroso” conflicto, para que el Mediterráneo se convirtiera definitivamente en un “lago de paz”⁴⁶⁶.

El memorándum de Marruecos en la Comisión I afirmaba que el Mediterráneo era una “zona neurálgica” del mundo en la que los fenómenos que afectaban a Europa repercutían “de una manera directa y particularmente intensa”; de ahí que, a juicio de Rabat, careciera de “realismo y objetividad” todo intento de disociar la seguridad de ambas orillas del *Mare Nostrum*. Igualmente, tras aludir al reciente conflicto del Yom Kippur, Marruecos señalaba que el hecho de que Europa entera se viera “afectada” por la guerra de Oriente Medio, “de la que sufre las consecuencias”, y mostrara su interés y preocupación, constituía otra prueba de que la seguridad de Europa y la del Mediterráneo eran “complementarias”. Rabat manifestaba que si Europa quería salvaguardar sus intereses y preservar la distensión, debía continuar sus esfuerzos encaminados a restablecer la seguridad y la estabilidad, “requisito necesario para devolver al Mediterráneo su verdadera vocación de zona de paz y cooperación”⁴⁶⁷.

Respecto a la Comisión II, Mohamed Belkhat, director de Asuntos Económicos de la Oficina del Primer Ministro marroquí, pidió a la Conferencia, en materia de cooperación económica, “apreciar en su justo valor” el peso de su país y la posición preponderante que Europa tenía en su comercio exterior⁴⁶⁸. En su memorándum, Marruecos pidió que se le permitiera realizar una mayor contribución en la CSCE por su “poderosa vinculación” con Europa y en calidad de “asociado económico tradicional” con todos los países participantes de la CSCE. Rabat exponía los puntos fuertes de su programa económico y social, basados en la agricultura y en la formación de personal relacionado con la cooperación científico-tecnológica y el turismo, todo ello completado por la fuerte promoción del sector industrial: Rabat informaba de las importantes medidas de estímulo en favor de los inversionistas extranjeros, principalmente en materia fiscal, adua-

⁴⁶⁶ « Intervention de Monsieur Ali Skalli, Secrétaire Général du Ministère des Affaires Étrangères du Royaume du Maroc, devant la Commission I de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 13 novembre 1973 », AMAE, R 14116.

⁴⁶⁷ “CSCE/II/C.1/6. Document submitted by the Kingdom of Morocco to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁶⁸ « Intervention de Monsieur Mohamed Belkhat, Directeur des Affaires Économiques auprès du Premier Ministre du Royaume du Maroc, devant la Commission II de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 13 novembre 1973 », AMAE, R 14116.

nera y de reglamentación de cambios; también pidió que sus trabajadores emigrantes gozasen en Europa “de las condiciones más favorables y más justas”⁴⁶⁹.

Todavía quedaba por intervenir un país más: Siria. Su embajador ante los organismos internacionales de Ginebra, Mowaffak Allaf, definió en la Comisión I al Mediterráneo como “un gran lago” que, a lo largo de los siglos, había servido de “lazo y puente” entre varios países europeos y los países árabes del norte de África y Oriente Medio, por lo que se debía profundizar en la misión de aproximación entre ambas partes. Igualmente, hizo una breve alusión al conflicto del Yom Kippur –como el resto de naciones musulmanas comparecientes–, aunque alabó la exigencia de la CEE a Israel para que cumpliera las resoluciones de la ONU. Para Damasco, la paz y la seguridad en el Mediterráneo estaban “en peligro” si Israel no se retiraba de los territorios árabes ocupados y se reconocía el derecho de autodeterminación al pueblo palestino⁴⁷⁰. Mientras, ante la Comisión II Allaf defendió el cierre del Canal de Suez, la restricción de la producción de petróleo y el alto presupuesto militar de Siria, calificando dichas medidas de “autodefensa” frente a las “agresiones” de Israel; aún así, el embajador sirio tendió la mano a Europa que, declaró, “está llamada a jugar en el futuro un papel importante en las relaciones económicas con los países árabes”⁴⁷¹.

El memorándum sirio llegaría una semana después de esta intervención y estaba dirigido de forma conjunta a las Comisiones I y II. En líneas generales, dicho documento fue mucho más duro en el fondo y en la forma que los términos utilizados por el embajador Allaf. Pese a alabar a los países comunistas por tomar la iniciativa de pedir una Conferencia de Seguridad y, al mismo tiempo, agradecer “a los demás países europeos” permitir su comparecencia teniendo en cuenta la “interdependencia y complementariedad” en los diferentes asuntos de la seguridad y la cooperación entre Europa y las regiones del norte de África y Oriente Medio, el memorándum fue una lista generalizada contra los “sufrimientos y humillaciones” de Occidente contra los países árabes. El régimen sirio dirigió duras críticas al “sionismo mundial” y a Naciones Unidas; pero incluso hizo una polémica afirmación cuando manifestó que la “odiosa persecución de los judíos” por el régimen nazi había contribuido también a la “desgracia” del pueblo

⁴⁶⁹ “CSCE/II/C.2/9. Document submitted by the Kingdom of Morocco to Committee II of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 November 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/42.

⁴⁷⁰ « Intervention de Monsieur Mowaffak Allaf, délégué permanent, représentant de S.E. le Ministre des Affaires Étrangères de la République Arabe Syrienne devant la Commission I de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 4 décembre 1973 », AMAE, R 14117.

⁴⁷¹ “Informe núm. 99 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre la Comisión II (Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). Ginebra, 10 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

palestino. En materia de cooperación, el memorándum presentado por Siria recogía lo ya expuesto por su embajador en Ginebra. Finalizaba el documento subrayando que tanto en lo referente a la cooperación económica como a la seguridad, Europa estaba llamada a desempeñar una función “importante” por su dinamismo e influencia. No en vano, el conflicto de Oriente Medio afectaba al mundo entero y más particularmente a Europa por el hecho de que su seguridad y su bienestar dependían de la estabilidad y la paz en esta región estratégica; por tanto, Damasco hacía un llamamiento a los países árabes y europeos a “aunar sus esfuerzos” para que se instaurase en el Mediterráneo y en el Oriente Medio “una era de paz y de prosperidad” basadas “en la justicia y el respeto de la dignidad humana”,⁴⁷².

La primera ronda de intervenciones había, pues, concluido. Los países del “ala pro mediterránea”, mantuvieron el 20 de noviembre, y a iniciativa de Yugoslavia, una reunión informal en la que Javier Rupérez representó a España. En la misma, todos los presentes se conjuraron para que, en enero de 1974, se pidiese al Comité de Coordinación la convocatoria de una nueva ronda de sesiones extraordinarias de las Comisiones I y II: el objetivo primordial era que la presencia de los países mediterráneos no europeos en la CSCE no cayera “en saco roto” y que la decisión tomada unas semanas antes de permitir nuevas comparecencias a Argelia y Túnez⁴⁷³, se ampliase al resto de países ribereños no participantes⁴⁷⁴. El contexto seguía siendo difícil en el Mediterráneo y, más concretamente, en Oriente Medio: si bien las armas habían callado, estaban pendientes de iniciarse las negociaciones de paz en Ginebra para el 21 de diciembre. Pese a que países como la URSS habían comunicado a la delegación española –desconocemos si también lo hizo a las otras implicadas en las contribuciones de países mediterráneos- que era “imposible” ir más allá en las comparecencias de los países mediterráneos no europeos mientras no se celebrase la Conferencia de paz de Ginebra para una componenda pacífica de la guerra del Yom Kippur⁴⁷⁵, al final se llegó a un acuerdo. Fruto de propuestas

⁴⁷² “CSCE/II/C.1/8, CSCE/II/C.2/11. Committee I, Committee II: Document submitted by the Syrian Arab republic to Committees I and II of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 12 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁷³ “CSCE/II/C.1/DEC.1. Committee I: List of decisions taken (No. 1). Conference on Security and Co-operation in Europe. 12 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/25.

⁴⁷⁴ “Telegrama 744 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 20 de noviembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

⁴⁷⁵ “Telegrama 791 del embajador delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 7 de diciembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4.

orales de la URSS y Malta⁴⁷⁶, y de enmiendas presentadas por países como España⁴⁷⁷, se acordó que los países participantes de la CSCE estudiaran las contribuciones de todos los Estados ribereños y tenerlos en cuenta al examinar las cuestiones correspondientes en las distintas Subcomisiones de los “cestos” I y II, naciendo la idea de que entre los documentos finales de la CSCE figurara uno específicamente al Mediterráneo⁴⁷⁸.

El siguiente paso fue decidir la posibilidad de ampliar o no las contribuciones de los cinco Estados mediterráneos no europeos. En ese sentido, Miguel Solano mantuvo varios encuentros con el representante argelino, Hocine Djoudi, para estrechar aún más las relaciones con dicha delegación y prometerle que su país tendría en cuenta, de cara a los resultados de la CSCE, los puntos de vista expresados por Argelia y el resto de países mediterráneos no europeos⁴⁷⁹. También, Solano reunió en su delegación española en Ginebra a Francia, Malta, Yugoslavia, Turquía, Países Bajos y Dinamarca para preparar las siguientes reuniones monográficas sobre el Mediterráneo en las Comisiones I y II; ningún país del Pacto de Varsovia fue invitado y no conocemos los resultados de dicho encuentro: sólo que éste tuvo lugar⁴⁸⁰.

Las Comisiones I y II se reunieron de nuevo el 31 de enero. Chipre presentó un proyecto que incluía amplias posibilidades para desarrollar la participación de los Estados mediterráneos no europeos⁴⁸¹: la URSS, como era de esperar, mostró su oposición a

⁴⁷⁶ “CSCE/II/C.1/JOURNAL/13. Committee I: Journal No. 13. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/25.

⁴⁷⁷ “Telegrama 791 del embajador delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó. 7 de diciembre de 1973”, AMAE, R 18177, expediente 4; “Informe núm. 101 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre reunión en la Comisión I. Ginebra, 11 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

⁴⁷⁸ “CSCE/II/C.1/DEC/2. Committee I: List of decisions taken (No. 2). Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/25; “CSCE/II/C.2/DEC.5. Committee II: List of decisions (No. 10). Conference on Security and Co-operation in Europe. 14 December 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/43; “Informe núm. 111 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la Comisión II (Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). Ginebra, 14 de diciembre de 1973”, AMAE, R 14117.

⁴⁷⁹ “Telegrama 87 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de enero de 1974”, “Telegrama 93 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 1 de febrero de 1974”, “Telegrama 113 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 7 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Telegrama 95 del ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al embajador representante permanente de España ante los organismos internacionales en Ginebra, Miguel Solano. Madrid, 12 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 28 (1974); “Informe núm. 145 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre los Mediterráneos (sic): reunión conjunta de la Primera y Segunda Comisiones. Ginebra, 5 de febrero de 1974”, AMAE, R 14117.

⁴⁸⁰ “Telegrama 87 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de enero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas

⁴⁸¹ “CSCE/II/C.1/10: CSCE/II/C.2/12. Committee I, Committee II: Proposal submitted by the delegation of Cyprus. 30 January 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

una mayor presencia de países ribereños; neutrales y no alineados lo apoyaron; y Occidente exhibió un inaudito “fervor” pro mediterráneo, con el fin de poner a la URSS en un difícil brete. España también respaldó la iniciativa chipriota; su delegado, Javier Rupérez, subrayó la “consistencia” de la misma en consonancia con la “constancia” de la postura española, que había ofrecido “siempre” soluciones “realistas” en un contexto donde, afirmó, “la historia reciente ha dado cumplida razón a las preocupaciones y puntos de vista españoles”⁴⁸². Finalmente, las Comisiones I y II decidieron que celebrarían –cada una y por separado– una sesión extraordinaria para analizar los documentos presentados por los países mediterráneos no europeos respecto a los distintos puntos del Orden del Día; y, segundo, si el Comité de Coordinación se mostraba de acuerdo, se abriría la posibilidad a una nueva ronda de intervenciones de Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Siria e Israel, a asistir a dichas sesiones, y si se considerase necesario, complementar o dar nuevas explicaciones sobre los documentos presentados⁴⁸³. El objetivo era que entre los documentos finales de la CSCE figurara uno específicamente al Mediterráneo; y por el momento el *lobby* de los países del *Mare Nostrum*, entre ellos España, surtía efecto. Porque, como analizaremos más tarde, Italia comenzó a presentar a sus *partenaires* su intención de presentar un proyecto de “Declaración Mediterránea”⁴⁸⁴.

Tal y como estaba acordado en el Comité de Coordinación⁴⁸⁵, el 28 de marzo se reunieron las contribuciones de los países mediterráneos no participantes en la Comisión I. Argelia, Túnez, Israel, Egipto, Marruecos y Siria gozaron de un turno de intervenciones de una hora cada uno, para exposición y preguntas. Probablemente, la más llamativa fue la del representante argelino, Hocine Djoudi, que presentó un proyecto detallado de “Declaración sobre los principios que debían regir las relaciones entre los países participantes en la CSCE y los Estados árabes mediterráneos”⁴⁸⁶. Aparte de su “declaración

⁴⁸² “Telegrama 92 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 1 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁴⁸³ “CSCE/II/C.1/DEC/4, CSCE/II/C.2/DEC/6. Committee I, Committee II: List of decisions taken (No. I: 4, II: 11). Conference on Security and Co-operation in Europe. 31 January 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/25.

⁴⁸⁴ “Telegrama 248 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁴⁸⁵ “CSCE/CC/34. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegations of Austria, Finland, Sweden and Switzerland, Programme of meetings of working bodies of the second stage. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13; “CSCE/CC/DEC./17. Co-ordinating Committee: List of decisions taken (No. 40, 41). Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/17.

⁴⁸⁶ « Note de la Délégation de la France à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe : Projet de déclaration de la Méditerranée, vues algériennes. Genève, le 24 septembre 1974 », AMAE-F,

mediterránea”, Djoudi también presentó un documento que proponía medidas militares de confianza⁴⁸⁷. En la línea de lo expuesto a Miguel Solano unos días antes –el temor de que las duras críticas de Siria y Egipto a Israel hiciesen descarrilar la modesta pero importante participación de la ribera sur en Ginebra-⁴⁸⁸, el embajador argelino ante la CSCE se mostró mucho más comedido que en la anterior ocasión respecto al conflicto de Oriente Medio; justo la línea contraria que siguieron el resto de sus colegas de países árabes, que hicieron de éste el eje central de sus intervenciones⁴⁸⁹.

Precisamente, el aludido por todos ellos, Israel, realizó en esta ocasión una comparecencia breve, repitiendo muchos de los asuntos planteados en su anterior parlamento, en octubre de 1973⁴⁹⁰. No hubo preguntas al representante hebreo, al contrario que a los países árabes. El representante español, Miguel Solano, manifestó en todas sus intervenciones la “satisfacción” que a su Gobierno le producía la continuación del diálogo con los países mediterráneos; igualmente, expuso su deseo de que el diálogo intramediterráneo fructificase para que los países árabes expusieran sus puntos de vista propios respecto a los vínculos existentes entre la seguridad europea y la del *Mare Nostrum*; el embajador español en la CSCE ofreció toda su ayuda para ello⁴⁹¹.

Días después, ya en abril de 1974, continuaron las comparecencias orales y presentación de contribuciones de los países mediterráneos no europeos, pero en las distintas Subcomisiones del “cesto II”: D/3 de intercambios comerciales⁴⁹², E/4 de cooperación

Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

⁴⁸⁷ “CSCE/II/C.1/12. Contribution by the Democratic and Popular Republic of Algeria to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁸⁸ “Telegrama 251 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 15 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁴⁸⁹ “CSCE/II/C.1/14. Contribution by the Arab Republic of Egypt to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, “CSCE/II/C.1/15. Contribution by the Kingdom of Morocco to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, “CSCE/II/C.1/16. Contribution by the Syrian Arab Republic to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁹⁰ “CSCE/II/C.1/13. Contribution by Israel to Committee I of the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/24.

⁴⁹¹ “Telegrama 300 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 28 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁴⁹² “Conference on Security and Co-operation in Europe. Sub-Committee D (Commercial Exchanges). Statement by Mr. Reuven HILLEL (Israel). Geneva, 1 April 1974”, « Intervention de Monsieur Bachir Ould Rouis, Directeur des Affaires Économiques au Ministère des Affaires étrangères, devant la Sous-commission chargée de l’étude des échanges commerciaux de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 1^{er} Avril 1974 », AMAE, R 14118; “CSCE/II/D/16. Committee II, D. Sub-Committee 3: Contribution submitted by the Democratic and Popular Republic of Algeria. Conference on

industrial⁴⁹³, F/5 de cooperación científico-tecnológica⁴⁹⁴, G/6 de cooperación en medio ambiente⁴⁹⁵ y H/7 en “otros sectores” como turismo, transportes y emigración⁴⁹⁶. Egipto fue el único país que, por razones desconocidas, se abstuvo de participar tanto en esta segunda ronda de intervenciones orales como en la nueva presentación de contribuciones. Además, las delegaciones de estos seis países no participaron en todas las reuniones de las Subcomisiones, sino en las que tenían mayor interés y, en general, incidieron en solicitar de nuevo una mayor asociación entre los países mediterráneos no participantes y los trabajos de la CSCE. Fiel a la alianza *de facto* entre Madrid-Argel, España consideraba que las propuestas argelinas eran las de “calidad más alta”; a esos elogios no

Security and Co-operation in Europe. 1 April 1974”, “CSCE/II/D/17. Committee II, D. Sub-Committee 3: Contribution submitted by Israel. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 April 1974”, “CSCE/II/D/18. Committee II, D. Sub-Committee 3: Contribution submitted by Kingdom of Morocco. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 April 1974”, “CSCE/II/D/19. Committee II, D. Sub-Committee 3: Contribution submitted by the Syrian Arab Republic, Trade and commercial exchanges between Europe and the Mediterranean area . Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 April 1974”, “CSCE/II/D/17. Committee II, D. Sub-Committee 3: Contribution submitted by Tunisia. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/45.

⁴⁹³ “CSCE/II/E/13. Contribution submitted by the Democratic and Popular Republic of Algeria. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, “CSCE/II/E/14, CSCE/II/F/12. Committee II, E. Sub-Committee 4, F. Sub-Committee 5: Contribution submitted by Tunisia. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, “CSCE/II/E/15. Committee II, E. Sub-Committee 4: Contribution submitted by Israel. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, “CSCE/II/E/16. Committee II, E. Sub-Committee 4: Contribution submitted by the Kingdom of Morocco. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/49.

⁴⁹⁴ “CSCE/II/F/10. Committee II, F. Sub-Committee 5: Contribution submitted by Israel. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, “CSCE/II/F/11. Committee II, F. Sub-Committee 5: Contribution submitted by the Kingdom of Morocco. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, “CSCE/II/E/14, CSCE/II/F/12. Committee II, F. Sub-Committee 5: Contribution submitted by Tunisia. Conference on Security and Co-operation in Europe. 4 April 1974”, “CSCE/II/F/13. Committee II, F. Sub-Committee 5: Contribution submitted by the Democratic and Popular Republic of Algeria. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/52.

⁴⁹⁵ “« Intervention de Madame Hania Semichi, chef de service au Département des Organisations Internationales au Ministère des Affaires étrangères, devant la Sous-commission chargée de l’étude des problèmes de l’environnement, de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Genève, le 2 Avril 1974 », AMAE, R 14118; “CSCE/II/G/11. Committee II, G. Sub-Committee 6: Contribution submitted by the Democratic and Popular Republic of Algeria. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, “CSCE/II/G/12. Committee II, G. Sub-Committee 6: Contribution submitted by Tunisia. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, “CSCE/II/G/13. Committee II, G. Sub-Committee 6: Contribution submitted by Israel. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, “CSCE/II/G/14. Committee II, G. Sub-Committee 6: Contribution submitted by the Kingdom of Morocco. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, “CSCE/II/G/15. Committee II, G. Sub-Committee 6: Contribution submitted by the Syrian Arab Republic, Co-operation in the field of environment. Conference on Security and Co-operation in Europe. 3 April 1974”, CSCE/OSCE Archives, E/55.

⁴⁹⁶ “CSCE/II/H/16. Committee II, H. Sub-Committee 7: Contribution submitted by the Democratic and Popular Republic of Algeria. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, “CSCE/II/H/17. Committee II, H. Sub-Committee 7: Contribution submitted by the Kingdom of Morocco. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, “CSCE/II/H/16. Committee II, H. Sub-Committee 7: Contribution submitted by the Syrian Arab Republic, Co-operation in transport and communications, tourism, training of personnel and other areas. Conference on Security and Co-operation in Europe. 5 April 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/57.

eran ajenos el hecho de que los delegados españoles –según ellos mismos transmitieron a Madrid- hubieran “influido” en la redacción de algunos textos, al trabajar codo con codo con sus colegas argelinos –también con algunos otros de países árabes- en tareas de asesoramiento y ayuda para la realización y exposición de sus respectivas contribuciones⁴⁹⁷. ¿Había, pues, preparado España estas contribuciones con dichos países árabes para hacer visibles tesis favorables a sus intereses? Por el momento dejamos dicha cuestión abierta pues, más allá de las palabras del embajador Miguel Solano, no tenemos más datos que corroboren o desmientan dicha información.

Por su parte, en el interregno entre la primera y la segunda ronda de comparecencias, Italia quiso recuperar el tiempo perdido en los primeros meses de la CSCE en Ginebra en este ámbito. Así, la delegación transalpina confirmó a la española la inminente presentación de su “Declaración general sobre el Mediterráneo”. La impresión que había en la delegación hispana tras la reunión de Javier Rupérez con Luigi Vittorio Ferraris es que Roma intentaba “recobrar la iniciativa” en los temas concernientes al *Mare Nostrum*, convirtiéndose en el “portavoz” de la CEE en este campo –Francia, más preocupada de la Europa más allá del Rhin, le habría “cedido” dicho honor- y todo ello con el objetivo de relanzar la vieja idea de “Conferencia Mediterránea”⁴⁹⁸-. Eso sí, la no unanimidad en el seno de la CEE pero, sobre todo, con Estados Unidos con esta iniciativa italiana⁴⁹⁹ hicieron que España no descartase presentar su propia propuesta: Madrid defendía un proyecto inclusivo que los países de la ribera sur no se tomasen como una “declaración otorgada” por los países de la CSCE⁵⁰⁰; incluso, aunque París y Roma seguían defendiendo explorar más vías de diálogo con Washington⁵⁰¹, Jacques Andréani

⁴⁹⁷ “Informe núm. 225 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre las nuevas contribuciones de los países mediterráneos no participantes. Ginebra, 6 de abril de 1974”, AMAE, R 14118.

⁴⁹⁸ “Telegrama 248 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁴⁹⁹ Estados Unidos decía que el proyecto de “Declaración Mediterránea” rebasaba el Orden del Día de la CSCE; desviaba el “centro de gravedad” de la Conferencia hacia temas “no propiamente europeos”; era la “puerta abierta” a “temas indeseables” como Oriente Medio, Chipre o Trieste; y facilitaba la presencia de los países árabes en la continuación institucional, lo cual no gustó en Washington. “Telegrama 316 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 3 de abril de 1974”, “Telegrama 353 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 24 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰⁰ “Telegrama 248 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰¹ “Telegrama 469 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

–jefe de la delegación francesa– y su homólogo italiano, Luigi V. Ferraris, animaron a España y Yugoslavia a tomar la iniciativa y presentar una “Declaración Mediterránea” si fracasaban los intentos para convencer a Estados Unidos de la importancia de una iniciativa como esta⁵⁰². En junio de 1974 finalmente se desbloqueó el “veto” de Washington a la “Declaración Mediterránea”. Después de que los Nueve consensuasen en un Consejo de Ministros del 11 de junio su pleno respaldo a la propuesta italiana, Henry Kissinger acabó cediendo tras reunirse con su flamante homólogo de la RFA, Hans-Dietrich Genscher: “luz verde” para que Roma presentase su iniciativa⁵⁰³.

El proyecto italiano de “Declaración Mediterránea” estaba dividido en dos partes claramente diferenciadas. La primera de ellas ejercía de “preámbulo” o parte expositiva, y manifestaba los siguientes puntos: los Estados participantes reconocían la existencia de “vínculos geográficos históricos y políticos” con los países del sur del Mediterráneo no participantes y el interés que estos Estados habían manifestado por la Conferencia a través de sus contribuciones; la seguridad en Europa se insertaba en el “marco más amplio de la seguridad en el mundo” y no podía separarse de la del Mediterráneo; se reconocía la existencia de vínculos económicos y comerciales, amén del interés por el desarrollo de la cooperación entre ambas orillas; y la intensificación de la cooperación en Europa podía producir “efectos favorables” para los países de la región mediterránea. Por ende, la iniciativa italiana, respaldada por los Nueve, proponía:

1. Promover el desarrollo de las “relaciones de buena vecindad” con los Estados ribereños del Mediterráneo que no participaban –directamente– en la CSCE. A este respecto, Italia confiaba en que la aplicación de los principios enunciados en la Declaración de Principios contribuiría al mantenimiento de la paz en el mundo, “en primer lugar en las regiones limítrofes del continente europeo y, en particular, en el Mediterráneo”.
2. En segundo lugar, se planteaba velar por que los progresos realizados en la seguridad de Europa no provocasen daños a la seguridad de los Estados de la región del Mediterráneo, contribuyendo de esa forma a disminuir las tensiones en dicha región.

⁵⁰² “Telegrama 475 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 30 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰³ “Telegrama 540 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

3. En tercer lugar, se sugería favorecer una cooperación económica diversificada “mutuamente beneficiosa” en los sectores de la industria, la tecnología, el medio ambiente, el turismo y los intercambios comerciales, a fin de asegurar la estabilidad, el progreso y el de bienestar de los pueblos ribereños; y así contribuir a un desarrollo diversificado y equilibrado de la economía de dichos países.
4. En último lugar, se exponía la necesidad de intensificar la cooperación con los Estados ribereños del Mediterráneo que no participaban ni en la Conferencia ni en las organizaciones competentes para luchar contra la contaminación del Mediterráneo y poder así salvaguardar los recursos y el equilibrio ecológico del mar⁵⁰⁴.

Nuño Aguirre de Cárcer, que asistió a Ginebra para tan importante presentación⁵⁰⁵, manifestó en nombre de España su pleno respaldo al proyecto italiano porque se hacía “eco” de las ideas reiteradamente expuestas por su delegación. El también jefe de la delegación española en la CSCE y director general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores aprovechó su turno para plantear tres puntos concretos: primero, que la dimensión mediterránea figurase en el cuerpo del Acta Final y documentos anexos correspondientes a los temas de las comisiones I y II con frases pertinentes sobre el *Mare Nostrum* y los países ribereños no europeos; segundo, que la “Declaración Mediterránea” propuesta por Italia recogiera las ideas más destacadas de las contribuciones de los países ribereños del sur; y por último, que el diálogo euro-mediterráneo no fuera “conjuntural” sino que continuara en la tercera fase de la Conferencia, e incluso en las posibles formas de institucionalización de la Conferencia⁵⁰⁶.

Malta, Chipre y Yugoslavia no estaban en desacuerdo con el fondo pero sí con la forma: expresaron su “desilusión” por no haber sido consultados sobre la iniciativa ni haber sido prevenidos de su presentación⁵⁰⁷. De ahí que presentaran días después su propio proyecto de “Declaración Mediterránea” como alternativa al de la delegación transalpina. El delegado yugoslavo, en nombre de los copatrocinadores de la iniciativa,

⁵⁰⁴ “CSCE/CC/39. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the Italian delegation, Draft declaration on the Mediterranean. Conference on Security and Co-operation in Europe. 13 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13.

⁵⁰⁵ “Telegrama 540 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰⁶ “Telegrama 546 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰⁷ “Informe núm. 308 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación: los temas mediterráneos. Ginebra, 17 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

manifestó que su principal intención había sido intentar tomar “debidamente en cuenta” los intereses y pareceres de los países mediterráneos no participantes que prestaron sus contribuciones en la CSCE –en línea de lo defendido por España-, palabras que gustaron no sólo entre neutrales y no alineados, sino que incluso Francia e Italia vieron posibilidad de diálogo sobre la materia; hasta la URSS comenzó a manifestar que no se opondría a la existencia de una declaración separada sobre el Mediterráneo en el documento final de la CSCE⁵⁰⁸. El preámbulo siguió la línea marcada por Italia, si exceptuamos el llamamiento a “contribuir a eliminar la tirantez” en la región mediterránea⁵⁰⁹. En la parte declarativa se exponían los siguientes puntos:

1. Hacer posible que los Estados participantes manifestasen su voluntad de aplicar a las relaciones con los Estados mediterráneos no participantes los “principios que rigen sus relaciones mutuas”.
2. Fomentar la seguridad en el Mediterráneo aplicando a los Estados no participantes las medidas de confianza adoptadas en la CSCE.
3. Reconocer que el carácter complementario de los intereses entre ambas orillas daría lugar a un aumento de los “beneficios recíprocos”.
4. Las relaciones comerciales con los Estados mediterráneos no participantes se basarían en la necesidad, entre otras cosas, de crear las oportunas estructuras que facilitasen el acceso de los productos procedentes de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados.
5. La cooperación industrial, científica y tecnológica que se estableciera tuviera en cuenta los objetivos nacionales de desarrollo de cada país y abarcara, en cuanto fuera posible, todas las ramas de la industria.
6. El desarrollo de la cooperación regional mediterránea se encaminará a conservar y mejorar el medio ambiente del mar, incluyendo la contaminación marina, con la ayuda de las legislaciones nacionales y del PNUMA.
7. Se facilitaría la cooperación entre países mediterráneos en otros sectores económicos como el turismo y la de la mano de obra migratoria. ¿Guiño a España y Turquía?

⁵⁰⁸ “Telegrama 593 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁰⁹ “CSCE/CC/40. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegations of Cyprus, Malta and Yugoslavia, Draft declaration on the Mediterranean. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13.

8. La CSCE, en su proyecto de continuidad, previera “los medios adecuados para regularizar los contactos y el diálogo con los Estados mediterráneos no participantes a fin de reforzar la seguridad y ampliar el ámbito de la cooperación”⁵¹⁰.

Las diferencias con el proyecto italiano, como se puede comprobar, no eran abrumadoras; simplemente, se puede decir que el texto yugoslavo-chipriota-maltés era más ambicioso en sus propuestas. ¿Y qué era de España, que no respaldaba explícitamente el proyecto neutral/no alineado, mostraba un tímido apoyo al texto italiano y no se atrevía a presentar su propia propuesta? De las distintas fuentes se podría deducir que la representación española fue “pretendida” por ambas partes. Malta, Yugoslavia y Chipre celebraron varias reuniones con países de la ribera sur presentes en la CSCE y con España para solicitar su apoyo al texto. Incluso, Miguel Solano transmitió a Madrid que los representantes de los Gobiernos de La Valletta, Belgrado y Nicosia ofrecieron a la delegación hispana “copatrocinar” el texto, pero que ello al final no se produjo pese a que el propio embajador ante la CSCE había indicado que dicho documento recogía “buena parte” de las ideas de España sobre la dimensión euro-mediterránea en el proceso de Helsinki⁵¹¹. ¿Las razones? España había preferido “armonizar” su posición con la CEE y apoyar el documento transalpino si se introducían “algunas modificaciones”⁵¹²; la “línea roja” era clara: la insistencia en que había que contar con los países de la ribera sur para evitar darle a la Declaración un carácter de “carta otorgada” por parte de los países CSCE⁵¹³.

Finalmente, la acumulación de trabajo existente llevó a que el Comité de Coordinación, bajo la presidencia de Javier Rupérez y a iniciativa de Italia, decidiese crear un “Grupo de Trabajo especial” para estudiar los temas del Mediterráneo, que hasta entonces venían teniendo lugar en el seno de dicho Comité o de las Comisiones I y II⁵¹⁴. Esta nueva estructura burocrática tenía como objetivo centralizar y canalizar toda la “dimen-

⁵¹⁰ “CSCE/CC/40. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegations of Cyprus, Malta and Yugoslavia, Draft declaration on the Mediterranean. Conference on Security and Co-operation in Europe. 24 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13.

⁵¹¹ “Telegrama 582 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 20 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵¹² “Acta de las conversaciones hispano-italianas. Roma, 18 y 19 de septiembre de 1974 (Visita a Roma del Subsecretario de Asuntos Exteriores, Sr. D. Juan José Rovira, acompañado por el Director General de Europa Sr. Aguirre de Cárcer)”, AMAE, R 14169

⁵¹³ “Informe núm. 308 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación: los temas mediterráneos. Ginebra, 17 de junio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁵¹⁴ “CSCE/CC/DEC./24. Co-ordinating Committee: List of decisions taken (No. 50). Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/17; “CSCE/CC/JOURNAL/29. Co-ordinating Committee: Journal No. 29. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/18.

sión mediterránea” de la CSCE en dicho grupo, que iniciaría sus primeras reuniones en julio de 1974 con el objetivo primordial de analizar los proyectos de Declaración de Italia y de los mediterráneos no alineados. En la primera sesión, Javier Rupérez intervino para reiterar que, para España, la declaración separada sobre el Mediterráneo no debía ser óbice para que no hubiera otras menciones al *Mare Nostrum* en el Acta Final de la Conferencia, en especial porque las Recomendaciones Finales así lo contemplaban. Por dos razones: primero, porque la “Declaración Mediterránea” era un gesto político hacia los países ribereños no participantes y debía ser concebida como respuesta de la CSCE a las contribuciones de éstos; segundo, aún reafirmando el carácter europeo del Mediterráneo –para convencer al resto de Estados participantes-, se debería al mismo tiempo recoger las ideas e intereses de los países ribereños no europeos. Italia, Francia, Yugoslavia y Alemania Occidental apoyaron dicha percepción; hasta la URSS se mostró más flexible en sus posiciones⁵¹⁵.

Pero cuando todo parecía estar encauzado, el 15 de julio los trabajos sobre el Mediterráneo corrieron de repente el gran riesgo de sufrir un importante contratiempo. Ese mismo día, oficiales de la Guardia Nacional griega derrocaron, con el apoyo del “régimen de los Coroneles” de Atenas, al presidente de Chipre, el arzobispo Makarios⁵¹⁶. Si en octubre de 1973 la guerra del Yom Kippur había amenazado con llegar a la CSCE, esta crisis era todavía más grave: afectaba a dos países participantes –Grecia y Chipre- e incumbía de forma directa a un tercero –Turquía-. Malta señaló que en esas circunstancias no era “procedente” continuar la “redacción mecánica” de un documento; Yugoslavia, que realizó una larga declaración de condena al golpe de Estado y criticó duramente al régimen de Atenas, hubiera querido realizar un debate sobre el derrocamiento de Makarios y las consecuencias del mismo⁵¹⁷. Pero no pudo ser: la sesión del día 16 fue suspendida⁵¹⁸. España también calificó este hecho de “grave” porque Grecia había violado flagrantemente el principio de “no intervención en los asuntos internos de un país” –

⁵¹⁵ “Informe núm. 335 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo de Trabajo Especial sobre el Mediterráneo. Ginebra, 2 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁵¹⁶ WOODHOUSE, Cristopher Montague: *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres, Granada Publishing Limited, 1985, pp. 148-156; HITCHENS, Christopher: *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Londres-Nueva York, Verso, 1997, pp. 61-100; HAMILTON, Keith y SALMON, Patrik (eds.): *The Southern Flank in Crisis 1973-1976*, Londres, Routledge, 2006 (*Documents on British Policy Overseas*, Series III, Volume V), pp. 66-253.

⁵¹⁷ “Telegrama 654 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 16 de julio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵¹⁸ “CSCE/CC/WG/MED/JOURNAL/4. Co-ordinating Committee, Working Group on the Mediterranean: Journal No. 4. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 July 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/20.

Chipre- y había ejercido un ataque a los derechos soberanos del mismo; con el agravante de que este acontecimiento se producía, además, al mismo que tiempo que la Conferencia estaba intentando redactar un catálogo de “normas de conducta” que debía servir para regir las relaciones amistosas entre los Estados en ellas participantes⁵¹⁹. Santa Cruz ordenó a la representación en Ginebra mantenerse firme en la defensa de esos dos principios y en aconsejar la suspensión de los trabajos del “grupo mediterráneo”⁵²⁰.

Los acontecimientos empeoraron todavía más cinco días después, cuando intervino el tercer actor, Turquía, que invadió la isla a través de la “Operación Atila” con el presunto objetivo de “proteger” a la comunidad turco-chipriota⁵²¹. Pocos años después, el país quedaría dividido con la creación en el norte de la isla del “Estado Federado Turco de Chipre”, reconvertido en “República Turca del Norte de Chipre”. Un conflicto que, pese a estar enraizado en el tiempo, venía a confirmar la inestabilidad en el Mediterráneo. El agravamiento de la situación sí marcó la siguiente reunión del 23 de julio del “Grupo de Trabajo” del Mediterráneo. Yugoslavia y Rumanía se expresaron en términos muy duros contra la intervención en los asuntos internos de Chipre; Francia recordó la posición de los Nueve de condena y llamada a la negociación; la URSS pidió que prosiguieran las sesiones con normalidad porque la CSCE no era “el foro adecuado” para la discusión del tema. Chipre, Turquía y Grecia, también hablaron pero para lanzarse mutuos reproches, en especial, Nicosia y Atenas contra Ankara por la invasión de la isla⁵²².

Javier Rupérez intervino para recordar que España consideraba que este tema venía a confirmar la “indivisibilidad” de la seguridad en el Mediterráneo y su vínculo con la seguridad en Europa. Rupérez calificó de “graves acontecimientos” los de Chipre, fruto, señaló, del “imperdonable olvido de alguno de los principios que la Conferencia está redactando para regir las relaciones entre los Estados”, como: injerencia en asuntos internos, igualdad soberana de los Estados, y respeto a la independencia, unidad e integridad territorial del país. El representante español manifestó su apoyo la resolución 353 de

⁵¹⁹ “Informe núm. 354 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo Mediterráneo y la repercusión del golpe de Estado en Chipre. Ginebra, 16 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁵²⁰ “Telegrama 404 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Cabanillas) al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano. 16 de julio de 1974”, AMAE, Caja 28 (1974).

⁵²¹ WOODHOUSE, Christopher Montague: *Op. cit.*, pp. 156-160; HITCHENS, Christopher: *Op. cit.*, pp. 101-120; MALLINSON, William: *Cyprus a Modern History*, Londres-Nueva York, I. B. Tauris, 2005, pp. 31-43; RICHTER, Heinz: *A Concise History of Modern Cyprus 1878-2009*, Mainz-Ruhpolding, Verlag Franz Philipp Rutzen, 2010, pp. 178-198.

⁵²² “Informe núm. 376 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE y Chipre. Ginebra, 30 de julio de 1974”, AMAE, R 14120.

20 de julio de 1974 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁵²³ y expresó la “máxima simpatía” de su país hacia Chipre, hizo “votos” por una “inmediata y justa solución al conflicto”, y pidió que el final del mismo no viniese dado por el “precario y mecánico mantenimiento del equilibrio internacional” sino también por principios como la justicia y la equidad, “únicos y verdaderos fundamentos de la paz”⁵²⁴.

Con la reanudación de las sesiones en septiembre se confirmaron que los temores de determinados países a que el “fantasma chipriota” sobrevolara la CSCE no iban en vano. Expresándose en términos muy duros contra Turquía, las delegaciones de Grecia y Chipre lanzaron un órdago al resto de delegaciones: Atenas y Nicosia negarían su apoyo a los documentos finales y a la convocatoria de la tercera fase de la CSCE si las tropas otomanas no abandonaban el territorio chipriota. El delegado español, Javier Rupérez, intervino para reiterar la “necesidad” de respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Chipre, expresando la “preocupación” de su Gobierno por los aspectos humanitarios; igualmente, reclamó “con urgencia” una solución pacífica al conflicto, de acuerdo con los principios de la CSCE que, añadió, no era el foro “adecuado” para tratar de resolver el problema. Muchas delegaciones se expresaron en términos análogos⁵²⁵. Finalmente, la sangre no llegó al río; Turquía no se dio por aludida por “recomendación” de Washington y el resto de países manifestaron a Grecia y Chipre que su petición era “improcedente”: el tema de la isla no tenía más cabida en la CSCE⁵²⁶.

Por su parte, Malta, la controvertida Malta, presentaba en el Comité de Coordinación un documento de trabajo sobre cuestiones relativas a la seguridad en Europa, que superaba el proyecto de Declaración Mediterránea presentado conjunta con Chipre y Yugoslavia. Tomando como punto de partida los recientes acontecimientos en el Mediterráneo, y en especial en Chipre, tocaba distintos aspectos como las medidas de confianza hasta los intereses de las dos grandes potencias, pidiendo una retirada gradual de

⁵²³ Disponible en: [https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/353%20\(1974\)](https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/353%20(1974)) [consultado el 7 de septiembre de 2014].

⁵²⁴ “Intervención del delegado español, Sr. Javier Rupérez, ante el Grupo de Trabajo Mediterráneo de la CSCE. Ginebra, 23 de julio de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵²⁵ “Telegrama 701 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de septiembre de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Informe núm. 398 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE y Chipre. Ginebra, 24 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵²⁶ “Telegrama 691 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de septiembre de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas; “Informe núm. 388 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE y la cuestión chipriota. Ginebra, 17 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

las mismas del Mediterráneo; incluso, Malta proponía la ampliación geográfica del diálogo de Europa con los países mediterráneos... para incluir a Irán, pese a su lejanía geográfica del *Mare Nostrum*; y sugería también la creación de un Comité de Observación del Mediterráneo en la CSCE⁵²⁷. Dicho documento fue recibido con una mezcla de extrañeza y desdén: todas las delegaciones presentes en Ginebra tenían en el recuerdo los auténticos quebraderos de cabeza que Malta había provocado en las Consultas de Helsinki para considerar “participantes de pleno derecho” de la CSCE a todos los países no europeos del Mediterráneo, postura que superaba la de países como España⁵²⁸.

Tanto Miguel Solano como el resto de embajadores adoptaron una “tercera vía”: alabaron la “positiva” labor de La Valletta en la CSCE; pero, al mismo tiempo, destacaron cautamente que ya se estaba prestando interés a los asuntos del Mediterráneo y que el documento maltés rebasaba “ampliamente” el contexto europeo y el mandato de las Recomendaciones Finales de Helsinki. Por tanto, no dijeron “no” frontalmente, sino que simplemente lo dejaron pasar sin aprobar su discusión, sabedores de que una vehemente oposición al mismo despertaría las iras de Dom Mintoff, suficientemente conocidas por el resto de delegaciones⁵²⁹. Sin embargo, tal y como había apuntado Solano, protagonismo era lo que únicamente buscaba Malta: sabedora de que ponía un listón tan alto que sería inaceptable para el resto de Estados participantes, lo que buscaba el Gobierno de La Valletta era un “reconocimiento oral” de la existencia del documento y de su papel en la CSCE⁵³⁰; con ello quería paliar, como señala Jorge Fuentes, el protagonismo “meramente anecdótico” que había tenido en el resto de “cestos” de la Conferencia⁵³¹. En ese sentido, “misión cumplida” para Malta. Pero el Gabinete Mintoff, como veremos más adelante, no se rindió tan fácilmente.

Al menos septiembre terminaba con una buena noticia: el caso de Chipre entró en fase de “calma tensa” y al fin se registró el primer acuerdo en materia de redacción, basado en el proyecto de Chipre, Malta y Yugoslavia, y concerniente a la cooperación

⁵²⁷ “CSCE/CC/44. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegation of Malta, Working paper on questions relating to security in Europe. Conference on Security and Co-operation in Europe. 11 September 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13.

⁵²⁸ “Informe núm. 390 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación: propuesta maltesa. Ginebra, 17 de septiembre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵²⁹ “Informe núm. 440 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120; “Informe núm. 411 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 8 de octubre de 1974”, AMAE, R 21606, expediente 832’061.3(4)-1/1 (CSCE).

⁵³⁰ “Informe núm. 440 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 5 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵³¹ Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

regional encaminada a mejorar el medio ambiente en el Mediterráneo⁵³²; el proyecto contó con ligeras modificaciones, entre ellas la de España, que introdujo la referencia a los “Estados mediterráneos no participantes” para que éstos también participasen en dichos trabajos⁵³³. El 2 de octubre, el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, aludió a la CSCE y a sus vínculos con el Mediterráneo en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“Aunque la labor de la Conferencia Europea tiene siempre en cuenta el contexto más amplio de la seguridad mundial (...) hay que recalcar la estrecha relación existente entre la seguridad en Europa y la seguridad en el Mediterráneo, que da a nuestro continente su plena y verdadera dimensión. De ahí que mi Gobierno patrocine y a menudo encabece los esfuerzos tendentes a que estén presentes en la Conferencia las ideas y las propuestas de los países no europeos ribereños del Mediterráneo, que han supuesto y supondrán en el futuro una contribución notable para cimentar las bases de la seguridad y la cooperación en el respeto mutuo de unos legítimos intereses que han de ser armonizados con justicia y equidad.

*España, que a su vertiente europea une vínculos particularmente estrechos con los países árabes, ha creído servir los intereses generales propugnando, hace ya varios años, una política encaminada hacia ese prometedor futuro al que el diálogo euro-árabe trata de abrir nuevos cauces de expresión”*⁵³⁴.

El inicio del año nuevo 1975 trajo nuevas incertidumbres al proceso de redacción de la “Declaración Mediterránea”. Concluida la dictadura de los Coroneles en Grecia y restituido el arzobispo Makarios en la Presidencia de Chipre en diciembre de 1974, la crisis en la isla volvió a resurgir con fuerza: los Gobiernos de Atenas y Nicosia amenazaron de nuevo con que, de no ser atendidas sus peticiones de a la CSCE de solucionar el conflicto que afectaba a la isla, no prestarían su consenso a las decisiones tomadas en la Conferencia⁵³⁵. El embajador turco, Özdemin Benler, tachó de “ilegítima” a la dele-

⁵³² “CSCE/CC/WG/MED/101. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 30 de septiembre de 1974”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵³³ “Informe núm. 405 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación: Grupo Especial de Trabajo sobre el Mediterráneo. CSCE. Ginebra, 2 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵³⁴ “Telegrama 497 del ministro de Asuntos Exteriores (P.O. Cabanillas) al embajador representante permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra. 3 de octubre de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵³⁵ “Informe núm. 531 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 25 de febrero de 1975”, AMAE, R 14121.

gación chipriota y, si bien dijo que no haría fracasar los trabajos de la Conferencia, advertía de un “grave problema” de cara a la tercera fase de Helsinki si finalmente acudían los representantes del Gobierno proheleno de Nicosia y no se tenía en cuenta el *statu quo* de ocupación turca del norte de la isla⁵³⁶. No se descartaba que la constante crisis en la que parecía haber entrado el Mediterráneo afectase muy seriamente a la preparación de la tercera fase de Helsinki, temor que España y otras delegaciones compartían⁵³⁷.

Fuera del seno del grupo de trabajo mediterráneo que se encargaba de la redacción del documento “separado”, Malta siguió dando que hablar en el plenario del Comité de Coordinación y recordó que su “documento de trabajo” —en el que proponía extender la categoría de “Estados no participantes” a Persia y a los países del Golfo Pérsico, así como una retirada “gradual” de Estados Unidos la URSS del Mediterráneo— no había tenido “la atención y el estudio que merecían su parte operativa”, y lo registró, más resumido⁵³⁸, advirtiendo en los “pasillos” de la Conferencia que mantendría su postura de invitar a los Estados mediterráneos no europeos a la tercera fase de la CSCE, para escuchar sus puntos de vista al respecto de los temas tratados⁵³⁹. Mientras España adoptó una postura ambigua —“lo más importante” era el mantenimiento de la paz y la seguridad en el área mediterránea—, occidentales y socialistas se oponían a la simple discusión del tema propuesto por Malta, por estimar que excedía los límites de la competencia del Grupo Especial de Trabajo⁵⁴⁰.

La Valletta reiteraba que adoptaba esta actitud por la dificultad que encontraban países pequeños como el suyo para hacer oír su voz en otros foros internacionales; sin embargo, y aunque España no veía temor en ello, las posturas maltesas hacían recordar a los participantes de la Conferencia la actitud de dicha delegación en los momentos

⁵³⁶ « Lettre de M. l'Ambassadeur de la Turquie auprès de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Özdemir Benler, à S.E. Monsieur N. Aguirre de Cárcer, chef de la délégation espagnole. Genève, le 21 mars 1974 », AMAE, R 14121.

⁵³⁷ “Informe núm. 614 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, los problemas chipriotas en la CSCE. Ginebra, 6 de mayo de 1975”, AMAE, R 14121.

⁵³⁸ “CSCE/CC/WG/MED/111. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 26 de mayo de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵³⁹ “Informe núm. 504 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo de Trabajo sobre el Mediterráneo. Ginebra, 3 de febrero de 1975”, AMAE, R 1412; “Telegrama 235 del embajador delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. Ginebra, 23 de mayo de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁴⁰ “Letter from B.E. Cleghorn to A.St.J.H. Piggis Esq. (Western Organizations Department, Foreign and Commonwealth Office). 3 June 1975”, The National Archives (United Kingdom) (en adelante, TNA), FCO 41-1761; “Informe núm. 646 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo Especial de Trabajo sobre el Mediterráneo. Ginebra, 2 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

finales de las Consultas de Helsinki⁵⁴¹. Poco tardaron en confirmarse los temores del resto de delegaciones sobre Malta⁵⁴²: el Gobierno de La Valletta bloqueó, a pocas semanas del inicio previsto de la Cumbre de Helsinki, el desarrollo de la CSCE al negarse a otorgar consenso al progreso sobre el documento sobre el Mediterráneo, así como a otros temas como la continuidad de la Conferencia, el principio décimo y la fijación de la fecha de la tercera fase⁵⁴³.

¿Qué condiciones planteaba Dom Mintoff para otorgar su aprobación a los puntos pendientes de la CSCE? Primero, insistir en su idea de “federación euro-árabe” entre las dos orillas del Mediterráneo y que la misma se incluyese en el Acta Final; segundo y, sobre todo, que también apareciera una mención en la Declaración Mediterránea a la reducción de fuerzas armadas de las dos superpotencias en la región⁵⁴⁴. Mintoff directamente no quiso ponerse al teléfono con ningún jefe de Gobierno o ministro de Asuntos Exteriores de los países de la CSCE; incluso, alarmó y alejó de sus posiciones a los países mediterráneos que, como España, Yugoslavia, Chipre, Italia o Francia, menos hostiles se habían mostrado con su punto de vista por defender la inclusión del Mediterráneo en la agenda de Helsinki⁵⁴⁵. Washington y Moscú, contra las cuerdas por la amenaza de boicot, se mostraron dispuestas a aceptar una redacción en el sentido de continuar y amplificar el diálogo de la CSCE con todos los Estados del Mediterráneo para disminuir las tensiones en la región y reforzar la seguridad y la cooperación en el *Mare Nostrum*, así como aceptaban negociar una progresiva reducción de sus fuerzas en la zona⁵⁴⁶, con la radical oposición de Francia y Turquía⁵⁴⁷. Malta, otra vez Malta, ponía en peligro el desarrollo del proceso de Helsinki y, tal y como había ocurrido en las Consultas Previas, las treinta y cuatro delegaciones restantes se plantearon seriamente el llegar a un consenso, previa exclusión de este pequeño país isleño, que hacía uso del arma del consenso obligatorio para intentar imponer su posición al resto de países parti-

⁵⁴¹ “Informe núm. 655 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre el Grupo Especial de Trabajo sobre el Mediterráneo. Ginebra, 10 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

⁵⁴² “Letter from A.St.J.H. Piggis Esq. (Western Organizations Department, Foreign and Commonwealth Office) to Mr. Burns. 18 July 1975”, TNA, FCO 41-1761.

⁵⁴³ “Telegrama 329 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁴⁴ “Telegrama 331 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁴⁵ “Confidential Report: The negotiations on the Mediterranean Declaration. July 1975”, TNA, FCO 41-1761.

⁵⁴⁶ “Telegrama 329 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁴⁷ “Telegrama 332 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

cipantes⁵⁴⁸. Finalmente, y gracias a su órdago, Mintoff acabó consiguiendo lo que buscaba: sin ser tan explícito y sin evitar los duros reproches de Francia y Bélgica por su “irresponsable” actitud⁵⁴⁹, al final se recogieron en buena medida sus reivindicaciones. Se salvaba un nuevo obstáculo.

De esa forma, en el preámbulo de la “Declaración Mediterránea” que figuraría en el Acta Final de Helsinki se destacaba la intencionalidad de examinar la seguridad del *Ma-re Nostrum* en el contexto más general de la seguridad mundial, por la “estrecha relación” entre ambas; porque, tal y como quería España, los países de la CSCE consideraban que la seguridad no debía limitarse sólo a Europa, sino extenderse a otras partes del mundo “y en particular a la región del Mediterráneo”. Igualmente, se afirmaba que el fortalecimiento de la seguridad y la intensificación de la cooperación en Europa estimularía “procesos positivos” en la región mediterránea, para contribuir a la paz, la seguridad y la justicia, dado el “interés común” de las dos orillas ribereñas; y también se reconocía la importancia de los intereses económicos recíprocos y el desarrollo de la cooperación⁵⁵⁰.

La parte dispositiva del documento contenía varios acuerdos. En el ámbito de la cooperación industrial científica y tecnológica con los países mediterráneos no participantes, se daba una mezcla de las propuestas de Italia, y Chipre, Yugoslavia y Malta. Fruto de la misma, los Estados de la CSCE declaraban su “intención” de contribuir al desarrollo diversificado de las naciones de la ribera sur, y de cooperar con ellos en especial en industria, ciencia y tecnología, favoreciendo de esa forma un desarrollo “más armonioso” de las relaciones económicas entre ambas orillas⁵⁵¹. Se descartaba –como ambicionaba España– incluir alguna mención relativa al turismo, pero sobre todo, a la mano de obra migratoria⁵⁵².

En cooperación comercial y en otros sectores con los Estados mediterráneos no participantes, los países de la CSCE declaraban –recogiendo la propuesta italiana y la neu-

⁵⁴⁸ “Telegrama 329 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁴⁹ “Telegrama 333 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁵⁰ “CSCE/CC/WG/MED/110. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 23 de mayo de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵¹ “CSCE/CC/WG/MED/102. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 14 de octubre de 1974”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵² “Informe núm. 416 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo Especial de Trabajo sobre el Mediterráneo. CSCE. Ginebra, 15 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

tral/no alineada- su intención de favorecer con los Estados mediterráneos no participantes el desarrollo de una cooperación “mutuamente beneficiosa” en las distintas esferas de actividad económica, “especialmente por medio de la expansión de los intercambios comerciales”, sobre la base del reconocimiento común de la necesidad de lograr estabilidad y progreso en las relaciones comerciales, de sus intereses económicos mutuos “y de las diferencias en los niveles de desarrollo económico”, promoviendo de ese modo su prosperidad económica y su bienestar⁵⁵³. Mientras, respecto al segundo, “cooperación en otros sectores”, que sólo se contemplaba en la propuesta tripartita de Nicosia, La Valletta y Belgrado. Muchas delegaciones occidentales, y en particular la francesa, se oponían firmemente a la simple mención de la mano de obra emigrante; tras las reformas propuestas por malteses y soviéticos, se aprobó el texto final; en éste los Estados participantes declaraban su intención de “fomentar aún más” los contactos y cooperación con los países mediterráneos no participantes “en otros sectores importantes”⁵⁵⁴.

Respecto a las cuestiones políticas, España se encargó de proponer un texto que fuera un híbrido entre el proyecto presentado por Italia y el registrado por Chipre, Malta y Yugoslavia; el mismo proponía el desarrollo de buenas relaciones de vecindad con los Estados mediterráneos no participantes, en consonancia con los objetivos y principios de la Carta de la ONU, apoyándose en la Declaración sobre Relaciones Amistosas; fue la mención a esta última lo que hizo que la propuesta española no contase con los rece- los iniciales de la URSS, que se negaba a que figurase cualquier referencia respecto a dicho documento en la CSCE, porque si bien había sido aprobado por unanimidad en la ONU en 1970, era, a su juicio, “muy del gusto” de la República Federal de Alemania⁵⁵⁵. Finalmente, se vencieron las reticencias soviéticas y la alusión a la Declaración de Relaciones Amistosas figuró en el texto final⁵⁵⁶.

A través de la parte dispositiva sobre la declaración del Mediterráneo los países de la CSCE se comprometían a “inspirar” sus relaciones con los Estados no participantes

⁵⁵³ “CSCE/CC/WG/MED/103. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 7 de noviembre de 1974”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵⁴ “CSCE/CC/WG/MED/105. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 12 de noviembre de 1974”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵⁵ “Informe núm. 466 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo Especial de Trabajo sobre el Mediterráneo. CSCE. Ginebra, 26 de noviembre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵⁵⁶ “CSCE/CC/WG/MED/112. Texto registrado definitivamente. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 14 de julio de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

del *Mare Nostrum* “en el espíritu” de los principios enunciados” en el Decálogo de Helsinki⁵⁵⁷. También, los países de la CSCE se comprometían a una mejora “todavía mayor” de sus relaciones con los Estados mediterráneos no participantes y el incremento de la confianza mutua a fin de fomentar la seguridad y la estabilidad en toda la región del Mediterráneo. Igualmente, acordaban favorecer con dichos países ribereños no europeos el desarrollo de una cooperación “mutuamente beneficiosa” en las distintas esferas de actividad económica, en especial a través del comercio y teniendo en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo económico; igualmente, se apoyaba la diversificación de la economía de los países mediterráneos, apostando por la cooperación en los sectores de la industria, la ciencia y la tecnología. Se convino finalmente llevar a cabo una cooperación en materia de medio ambiente, para proteger los recursos ecológicos del Mediterráneo y su equilibrio marino, adoptando medidas como la prevención y la lucha contra la contaminación; con este fin, esta cooperación se canalizaría a través de cauces bilaterales y multilaterales, como la CSCE y el Programa de las Naciones unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁵⁵⁸.

Finalmente, y fruto de las presiones de Malta⁵⁵⁹, la parte dispositiva de la Declaración Mediterránea recogía la “intención” por parte de los Estados participantes de “continuar y ampliar” los contactos y el diálogo iniciados por la CSCE con los Estados mediterráneos no participantes “hasta abarcar todos los Estados del Mediterráneo”. Ello con un propósito: “contribuir a la paz reduciendo fuerzas armadas en la región, reforzando la seguridad, haciendo disminuir las tensiones en la región”, así como ampliando el alcance de la cooperación⁵⁶⁰. Así figuraría en el texto final enviado al Comité de Coordinación para su registro definitivo.

Por tanto, los países participantes mediterráneos –entre ellos España- ya habían obtenido un notable éxito al conseguir que el resto de Estados de la CSCE aceptasen la redacción de una “Declaración Mediterránea” incluida en el texto final de Helsinki, si bien parecía claro que se acabaría circunscribiendo, al menos en el apartado de conti-

⁵⁵⁷ “CSCE/CC/WG/MED/107. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 18 de febrero de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵⁸ “CSCE/CC/WG/MED/109. Texto provisionalmente registrado. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 17 de marzo de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

⁵⁵⁹ “Carta n.º 360 del director general de América del Norte y Extremo Oriente al embajador de España en Washington. Madrid, 27 de mayo de 1975”, AMAE, R 14050.

⁵⁶⁰ “CSCE/CC/WG/MED/112. Texto registrado definitivamente. Grupo de Trabajo sobre la región del Mediterráneo. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. 14 de julio de 1975”, CSCE/OSCE Archive, S/26.

nidad. Se había conseguido el principal objetivo: extender el tema de la seguridad en Europa también a la región del Mediterráneo por estar “estrechamente relacionada” e inspirar las relaciones entre las dos orillas de dicho mar en el espíritu del Decálogo de Principios de Helsinki. Además, ya era todo un logro conseguir una declaración de intenciones para un área específica del continente europeo, pues ésta no estaba prevista en las Recomendaciones Finales. Su intención fundamental era regular las relaciones con los países mediterráneos no participantes –Argelia, Túnez, Marruecos, Egipto, Siria e Israel- que habían realizado sus contribuciones sobre este punto del Orden del Día, extendiendo a la ribera sur –tal y como aquéllos pedían- los distintos aspectos de la cooperación previstos entre los Estados participantes de la CSCE.

Malta, una vez más, había vuelto a forzar la situación, amenazando con vetar el consenso en la CSCE si no se cumplían sus exigencias. De ahí que se considerara mera utopía el pedir la retirada de fuerzas militares de la región, cuya terminología parecía extremadamente difícil de cumplir y con la que se había transigido por el mero hecho de la necesidad de acabar la Conferencia cuanto antes. Otra cosa es que, como temía España, algunos países participantes se acabasen cansando de la actitud de Malta y de la fraseología impuesta por La Valletta, y por consiguiente, de los temas mediterráneos⁵⁶¹. España, aunque no presentó propuestas –sólo intervino en una mediación redaccional en la recta final- ni tuvo el rol de actor protagonista que desempeñaron Malta y los proponentes de los proyectos de Declaración, había estado en el teatro de operaciones, jugando un papel clave de intermediario con países como Argelia, tal y como había hecho anteriormente en todas las cuestiones concernientes al Mediterráneo.

⁵⁶¹ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

6. El Comité de Coordinación y sus dos puntos principales: la continuidad de la CSCE y la preparación de la tercera fase.

Aparte de los debates de fondo en los que se imbuían todas las delegaciones, y que tenían lugar en las Comisiones y Subcomisiones pertinentes, el Comité de Coordinación celebró multitud de reuniones para tratar todos los aspectos de forma, también de calado para el proceso de la CSCE. Así, además de fijar el calendario de las intervenciones de los países mediterráneos no europeos, se adoptaban cuestiones como la financiación de la Conferencia, el análisis del “punto IV” del Orden del Día –esto es, continuidad y/o institucionalización de la CSCE- y organizar los preparativos de cara a la tercera fase, que se celebraría de nuevo en Helsinki.

Las discusiones sobre la continuidad del proceso de Helsinki comenzaron en enero de 1974. Los países occidentales -y los de la CEE en particular- mantenían sus reservas a la misma, especialmente por el temor a que la CSCE pudiera ser utilizada por los soviéticos para institucionalizar un *droit de regard* y una política intervencionista sobre los asuntos europeos en general; especialmente vehemente fue la radical oposición de Francia, que, más partidaria de una afirmación bilateral de relaciones supuestamente privilegiadas que a consideraciones generales de tipo multilateral, ya había mostrado en el marco de la OTAN su oposición a la continuación institucional, y con el apoyo de Bélgica, había propuesto un período “probatorio” de dos o tres años tras la tercera fase para evaluar la viabilidad de la institucionalización del proceso de Helsinki⁵⁶². Por su parte, y aunque sin el entusiasmo inicial –quizás porque avecinaban lo que se les venía en un futuro- en el bloque comunista se seguían mostrando a favor de la continuidad e institucionalización de la CSCE; Rumanía, Yugoslavia y el resto de países neutrales y no alineados, seguían a favor de forma incondicional⁵⁶³.

Ésta era también la posición de la España de Franco, dado que la CSCE era el único foro a nivel continental en el que podía tener una presencia relevante⁵⁶⁴. Dado su interés en seguir presente como “miembro de pleno derecho” de un foro paneuropeo como la CSCE, Madrid creía conveniente no perder la marea que se había creado a favor de la

⁵⁶² “Telegrama 65 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de enero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁶³ “Telegrama 167 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁶⁴ “Telegrama 167 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de febrero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

seguridad y la cooperación europeas; sin embargo, en aras del consenso, la delegación española estaba dispuesta a reducir el nivel del Comité que mantuviera dicha continuidad al del propio Comité de Coordinación ya existente, que sobreviviría al final de la tercera fase pero no se reuniría hasta después de un “período de evaluación” de un año, al modo en que funcionaba la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵⁶⁵.

A propuesta de Checoslovaquia, se creó un Grupo de Trabajo en el seno del Comité de Coordinación para tratar las cuestiones concernientes al “punto IV” del Orden del Día, esto es, la continuidad e institucionalización de la CSCE; Javier Rupérez intervino en nombre de España para indicar la conveniencia de ir considerando positivamente dicha cuestión, sin prejuzgar ni los resultados de la Conferencia ni la forma que habría de adoptar el sistema de continuidad⁵⁶⁶. Poco tardó en ponerse a trabajar este flamante Grupo de Trabajo. En primer lugar, comenzó discutiendo el proyecto de resolución presentado por la URSS en el mes de octubre para la creación de un “Comité Asesor sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”⁵⁶⁷; todos los países comunistas, así como España y los neutrales/no alineados Finlandia, Chipre, Suiza y Yugoslavia, apoyaron la idea de continuación institucional planteada por la URSS; mientras, Dinamarca y Noruega fueron los únicos Estados occidentales que lo respaldaron pero se mantenían inflexibles en el establecimiento de un “período probatorio” para ello⁵⁶⁸.

Surgieron todavía más propuestas: la delegación yugoslava, tras una serie de reuniones oficiosas -para intentar presentar una propuesta copatrocinada por Rumanía, España y los países neutrales/no alineados sobre la continuidad institucional⁵⁶⁹-, presentó en abril de 1974 un proyecto de instauración de un “Comité de Continuación”, formado por representantes de todos los Estados participantes. El mismo, que pretendía albergar competencias más amplias que las planteadas por Moscú, se encargaría de coordinar,

⁵⁶⁵ “Nota de la Dirección General de Europa para el Señor Ministro. Asunto: temas multilaterales o bilaterales de interés para la conversación entre los Ministros de Asuntos Exteriores de España e Italia. Madrid, 10 de julio de 1974”, AMAE, R 14169.

⁵⁶⁶ “CSCE/CC/JOURNAL/20. Co-ordinating Committee: Journal No. 20. Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/18; “Telegrama 68 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 22 de enero de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁶⁷ “CSCE/CC/22. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegation of the USSR, Resolution concerning the advisory committee on security and co-operation in Europe. 18 October 1973”, CSCE/OSCE Archive, E/12.

⁵⁶⁸ “Telegrama 192 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 1 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 1(1974)-Telegramas.

⁵⁶⁹ “Telegrama 192 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 1 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 1(1974)-Telegramas.

iniciar y examinar las actividades encaminadas a ejecutar las decisiones de la Conferencia y, además, desarrollar la cooperación entre los Estados participantes en todas las esferas que se habían examinado. Con un funcionamiento muy similar al “Comité Diplomático” que España había propuesto en las Consultas de Helsinki, la iniciativa yugoslava encomendaba a dicho organismo iniciar y preparar futuras conferencias sobre la seguridad y la cooperación en Europa, así como convocar reuniones de expertos y representantes gubernamentales de similar menester. El Comité se reuniría una vez al año, en un Estado distinto, y el país anfitrión ejercería la Presidencia rotatoria. Al contrario que las delegaciones occidentales –que preferían dilatar en el tiempo, de existir, la siguiente reunión de continuidad-, Yugoslavia planteaba que la siguiente CSCE se celebrase “a más tardar doce meses después” de la clausura de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki⁵⁷⁰. Dinamarca, único país occidental junto a Noruega dispuesto a hablar sin ambages de continuidad de la CSCE, respondió a la iniciativa de Yugoslavia y la URSS con un proyecto de resolución que consistía, principalmente, en proponer la convocatoria de una reunión de altos funcionarios para el año 1977, con el fin de evaluar la ejecución de las decisiones de la Conferencia y, eventualmente, convocar nuevas reuniones de continuidad en el marco de la CSCE⁵⁷¹. El texto sólo fue respaldado abiertamente por los países del *caucus* occidental⁵⁷².

Madrid no vio con buenos ojos esta propuesta danesa, porque le mantendría “demasiado tiempo” lejos de foros paneuropeos y porque esperar hasta dos o tres años después de la firma final del documento podía ser, según la delegación hispana, “fatídico” para el proceso, en tanto en cuanto era previsible que se produjeran acontecimientos imprevisibles en la realidad internacional que pudieran perturbar el desarrollo de la continuidad de la Conferencia. Aún así, España acercó posiciones a Occidente: por ejemplo, ya había abandonado –por utópica y por recelos levantados por la iniciativa yugoslava- su inicial propuesta de “comité diplomático” permanente. España propuso entonces la “prolongación” del Comité de Coordinación, que se reuniría con periodicidad anual un año

⁵⁷⁰ “CSCE/CC/WG/IV/1. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Proposal submitted by the delegation of Yugoslavia, Draft resolution, Follow-up to the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 28 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁷¹ “CSCE/CC/WG/IV/2. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Proposal submitted by the delegation of Denmark, Resolution concerning the follow-up to the CSCE. Conference on Security and Co-operation in Europe. 26 March 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁷² “Telegrama 368 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de abril de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

después de la tercera fase⁵⁷³. Finalmente, Finlandia presentó una cuarta propuesta, híbrido de lo planteado por Dinamarca y Yugoslavia⁵⁷⁴.

La reanudación de los trabajos del Grupo de Trabajo sobre el punto IV del Orden del Día, referente a la continuidad de la Conferencia, después del verano de 1974 trajo consigo el inicio de la redacción⁵⁷⁵. Jorge Fuentes, en representación de España, propuso la siguiente metodología de trabajo: tomando como base todos los proyectos presentados, iniciar la redacción por aquellos puntos en los que las convergencias eran totales para pasar a continuación a aquellos otros de mayor dificultad⁵⁷⁶; la propuesta fue aceptada por unanimidad⁵⁷⁷ y así se hizo en las primeras sesiones de trabajo redaccional⁵⁷⁸.

Ahora, en el bloque socialista, pese a insistir en privado en lo contrario, soviéticos y checoslovacos “enfriaron” su antaño defensa entusiasta de la institucionalización y pasaron a defender que la continuidad de la Conferencia o el órgano que la encarnase sólo sirviese de nexo de unión entre las futuras Conferencia de Seguridad europeas, sin que necesariamente ello entrañase crear un “instrumento de evaluación” de los resultados obtenidos, poner en marcha las decisiones acordadas y ampliar el diálogo inter-europeo. ¿Temía el régimen soviético un “efecto boomerang”? ¿Esto es, que si abría la puerta a “evaluar” la implantación de los preceptos de Helsinki, ello podía tener consecuencias nada agradables para su política interior?⁵⁷⁹ Lejos quedaban, pues, los tiempos en los que Moscú veía la institucionalización de una Conferencia de Seguridad como una for-

⁵⁷³ « Note de la Direction des Affaires Politiques (Ministère des Affaires Étrangères) : entretiens franco-espagnols sur la CSCE. Paris, le 25 avril 1974 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

⁵⁷⁴ “CSCE/II/CC/WG/IV/3. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Proposal submitted by the delegation of Finland. Conference on Security and Co-operation in Europe. 7 June 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁷⁵ “CSCE/CC/WG/IV/DEC./4. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: List of decisions taken (No. 4). Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 September 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19; “CSCE/CC/WG/IV/JOURNAL/23. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Journal No. 23. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 September 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁷⁶ “Informe núm. 410 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo de Trabajo CC/WG/IV-*Follow up*. Ginebra, 8 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵⁷⁷ “CSCE/CC/WG/IV/DEC./5. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: List of decisions taken (No. 5). Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 October 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19; “CSCE/CC/WG/IV/JOURNAL/26. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Journal No. 26. Conference on Security and Co-operation in Europe. 8 October 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁷⁸ “Informe núm. 421 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre el Grupo de Trabajo CC/WG/IV-*Follow up*. Ginebra, 22 de octubre de 1974”, “Informe núm. 433 del embajador representante adjunto de España en la CSCE, Francisco Antequera, sobre el Grupo de Trabajo *Follow up*. Ginebra, 29 de octubre de 1974”, AMAE, R 14120.

⁵⁷⁹ “Informe núm. 564 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Grupo de Trabajo IV-*Follow up*. Ginebra, 19 de marzo de 1975”, AMAE, R 14121.

ma de ejercer “observancia” sobre Europa occidental, o como un foro sustitutivo de las alianzas político-militares.

En el bloque occidental, Francia seguía siendo la pieza clave: París no flexibilizaría su posición en materia de continuidad hasta que se aceptaran sus objetivos en el principio tercero -para la inclusión implícita sobre los derechos cuatrimpartitos de Berlín de la que hablamos en la Subcomisión A/1-. Los países de la CEE acordaron finalmente mostrar su apoyo a realizar una reunión de altos funcionarios en el período comprendido entre dos años y medio después del final de la tercera fase, con lo que dicha Conferencia de continuidad tendría lugar en 1977; la misma estaría precedida por una sesión preparatoria, a celebrar dos meses antes, quizás de manera similar al esquema seguido por las reuniones preparatorias de Helsinki⁵⁸⁰. España y los países neutrales y no alineados seguía sin ver del todo bien esta “mezcla” de cuestiones; Aguirre de Cárcer rechazó, en una entrevista que tuvo en el *Quai d’Orsay*, que, en virtud de la regla del consenso, un “alto funcionario” pudiera vetar, por ejemplo, la convocatoria de una reunión multilateral de tal calibre⁵⁸¹. El interés de España por insertarse en un foro paneuropeo “como fuera” volvía a explicar de nuevo la posición adoptada por Santa Cruz.

Finalmente, tras largas y difíciles discusiones, se acordó la continuidad del proceso de la CSCE. La mayor flexibilidad de Occidente, el menor entusiasmo del Pacto de Varsovia y el empuje de distintos países se habían mostrado decisivos: Rumanía, Yugoslavia y Finlandia se habían mostrado partidarias de la continuidad por temor a un posible expansionismo soviético; igualmente, países situados en zonas fronterizas e interesados en la multilateralización de la seguridad -entre ellos España, los neutrales/no alineados y algunos occidentales-, dada su exclusión de las grandes alianzas, habían mostrado su deseo de que la Conferencia continuase de manera eficaz⁵⁸². ¿Cuál sería el procedimiento en materia de continuidad? En primer lugar, habría un “intercambio a fondo” de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia; ello se desarrollaría a través de reunio-

⁵⁸⁰ “Telegrama 284 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores. 19 de junio de 1975”, “Telegrama 286 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 19 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁸¹ « Télégramme au départ no. 550 de Andréani : visite de M. Cortina (CSCE). Paris, le 30 juin 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

⁵⁸² “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

nes entre altos representantes designados por los ministros de Asuntos Exteriores de los países de la CSCE. Dicho encuentro concretaría las modalidades adecuadas para la celebración de otras que comprendieran nuevas reuniones similares y, sobre todo, la convocatoria de una nueva Conferencia de Seguridad. Igualmente, no se descartaba que la CSCE pudiera actuar mediante reuniones de expertos de los Estados participantes, así como dentro del marco de organismos como la CEPE o la UNESCO en los campos de la educación, la ciencia y la cultura⁵⁸³.

La primera de estas reuniones se celebraría en junio de 1977. Todavía quedaba una última cuestión: la sede de la siguiente CSCE. Pese a que Viena era la máxima favorita, Austria retiró pronto la candidatura de su capital⁵⁸⁴, en buena medida por el veto francés: París consideraba que trasladar la Conferencia de Seguridad a la vieja ciudad imperial relacionaría el proceso de Helsinki con las conversaciones MBFR, cuyo *linkage* el Gobierno galo siempre había rechazado⁵⁸⁵. La pugna estaba ahora entre Belgrado, la capital de Yugoslavia, que parecía contar con apoyos en todos los grupos; y Finlandia, gran protagonista y promotora del proceso, que pedía que Helsinki fuera la sede para los aspectos políticos de la continuidad y que, siguiendo el modelo empleado en esta primera CSCE, pudieran utilizarse otras ciudades europeas “como Ginebra” para acoger las reuniones técnicas⁵⁸⁶.

Tras la retirada de Viena, España respaldó explícitamente que Helsinki fuese sede permanente de la CSCE. Madrid veía con malos ojos la posibilidad de que la capital yugoslava fuera la siguiente sede de la Conferencia de Seguridad: las relaciones del régimen franquista con el de Tito eran prácticamente inexistentes y Exteriores consideraba que dicha nominación podía ser considerada un “triunfo para el comunismo”; un punto de vista que no compartían países como Francia, que recordaban a España la “independencia” de Yugoslavia respecto a Moscú y las “amenazas” que la URSS había realizado contra este país oficialmente no alineado⁵⁸⁷. Canadá sugirió que Finlandia

⁵⁸³ “CSCE/CC/WG/IV/108. Co-ordinating Committee, Working Group on Item IV: Text provisionally registered. Conference on Security and Co-operation in Europe. 15 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/19.

⁵⁸⁴ “Telegrama 330 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁸⁵ “Telegrama 345 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁸⁶ “Telegrama 323 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 9 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁸⁷ « Télégramme au départ no. 550 de Andréani : visite de M. Cortina (CSCE). Paris, le 30 juin 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2927.

acogiese la reunión preparatoria y Yugoslavia la de altos funcionarios. Tras una intensa negociación en la que París mostró su rechazo frontal a un “Helsinki II”⁵⁸⁸ y en la que Madrid siempre había respaldado la postura finlandesa –España no olvidaba la siempre exquisita atención que el Gobierno Kekkonen le había dispensado de cara a la CSCE-, la delegación del país nórdico decidió retirar la candidatura helsinguina por falta de apoyos. De esa forma, en la recta final de la fase de Ginebra quedó aprobada por unanimidad la candidatura de Belgrado como sede de la primera reunión de continuidad de la CSCE⁵⁸⁹. Se cerraba así uno de los capítulos más importantes de este proceso, que el embajador Solano calificó como “tema clave de todo el esfuerzo” que habían supuesto las reuniones de Helsinki y Ginebra; porque, afirmó el representante de España en la capital de la diplomacia multilateral europea, “sin la puesta en práctica y sin constatación de la misma, la Conferencia no pasaría de ser un ejercicio académico”⁵⁹⁰.

Por otra parte, el Comité de Coordinación no dejó de lado la preparación de la tercera fase. Salvo la futura anfitriona Finlandia y los socialistas –deseosos de finalizar la Conferencia lo antes posible-, prácticamente todos los países daban por hecho que celebrar la tercera fase de la CSCE en Helsinki en julio de 1974 era una mera utopía por la lentitud de los trabajos⁵⁹¹. La negociación sobre cuándo finalizar incluso llegó a reuniones de alto nivel como la que mantuvieron Henry Kissinger y Andrei Gromiko en mayo en la misma ciudad de Ginebra⁵⁹². La no cesión de ambos bloques en temas fundamentales, los problemas internos que sufrían muchos de los actores principales –países socialistas, Estados Unidos con el “caso Watergate”, fallecimiento del presidente francés Georges Pompidou y dimisión del canciller Brandt-, así como la inserción de la CSCE en la globalidad de las relaciones Este-Oeste, bloquearon todavía más las negociaciones generales, haciendo temer incluso el descarrilamiento del proceso. Miguel Solano advertía a Madrid que los peores presagios podían ocurrir, con los consecuentes problemas que ello podía traer a España:

⁵⁸⁸ PIERRET, Alain: *Op. cit.*, p. 153.

⁵⁸⁹ “Telegrama 345 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁵⁹⁰ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

⁵⁹¹ “Informe núm. 357 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la actitud del bloque occidental ante los puntos pendientes de la CSCE. Ginebra, 19 de julio de 1974”, AMAE, R 14119.

⁵⁹² “Telegrama 379 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 2 de mayo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

“La Conferencia pues, y ello se puede afirmar sin temer (sic) a ser exagerado, está prácticamente paralizada. (...) Pero me parece que la paralización hay que entenderla en el contexto de los datos arriba esbozados y sin perfiles agoreros ni catastrofistas. Sería triste que la CSCE fracasara y se viera forzada a interrumpir sus sesiones. Pero de ninguna manera convendría exagerar el carácter dramático de tal medida en el supuesto de que llegue a producirse. Porque además probablemente lo que ocurra sea que se produzca un cierto retraso en las fechas más o menos previstas y que los resultados sean un poco más limitados de lo que los más optimistas esperaban”⁵⁹³.

Teniendo en cuenta el bloqueo general, los países de la CEE y la OTAN no habían descartado proponer la interrupción de la Conferencia⁵⁹⁴. Por tanto, cuando muchos de los funcionarios diplomáticos abandonaron Ginebra para las vacaciones de verano en agosto de 1974 eran conscientes de que a la vuelta del descanso estival les esperaba una enorme cantidad de tareas por afrontar: el nivel de representación de la tercera fase; la fecha de la misma; la forma de los documentos finales de la Conferencia; y la marcha ralentizada de Subcomisiones como la de los Principios, Asuntos militares y las cuatro de la Comisión III; al mismo tiempo, quedaban por revisar todos los textos registrados en las Subcomisiones por parte de los plenarios de las Comisiones. ¿Conclusión? La delegación española, aunque no quería “especular” con ello, estaba convencida de que la segunda fase de la CSCE en Ginebra concluiría, no en diciembre como ya se pensaba, sino probablemente en la primavera o verano de 1975⁵⁹⁵; y, por cierto, así fue.

La última cumbre que mantuvieron Nixon y Breznev, el 3 de julio en Moscú, también sirvió para limar asperezas. Así, en su comunicado conjunto, hacían las siguientes referencias a la CSCE:

“Ambas partes acogen con satisfacción la importante contribución que la CSCE está aportando al proceso beneficioso del establecimiento de relaciones de paz, buena vecindad y cooperación en el Continente europeo. (...) La URSS y los EE.UU. harán todos los es-

⁵⁹³ “Informe núm. 285 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE: situación actual. Ginebra, 28 de mayo de 1974”, AMAE, R 14119.

⁵⁹⁴ “Telegrama 469 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 29 de mayo de 1974”, “Telegrama 301 del ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano. 3 de junio de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁵⁹⁵ “Informe núm. 377 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE: intento de visión global sobre la situación a 26 de julio de 1974. Ginebra, 30 de julio de 1974”, AMAE, R 14120.

fuerzos, en cooperación con los demás participantes, para encontrar soluciones, aceptables a todos, para los problemas aún irresueltos.

Ambas partes expresan su convicción de que el feliz término de la CSCE sería un acontecimiento trascendental en el interés del establecimiento de una paz duradera. Partiendo de esta asunción, ambos se expresan a favor de que la última fase de la Conferencia tenga lugar en fecha próxima. Ambos también asumen que los resultados de las negociaciones permitirán que la Conferencia se concluya al más alto nivel, lo que correspondería a su significación histórica para el futuro de Europa y prestaría mayor autoridad a la importancia de las decisiones de la Conferencia”⁵⁹⁶.

En agosto de 1974 se produjo un acontecimiento decisivo: Richard Nixon, acosado por el “caso Watergate”, presentó su dimisión. Su sustituto en la Casa Blanca, Gerald Ford, no varió ni un milímetro la política ejecutada por su antecesor respecto a la CSCE, como demostraba la permanencia de Henri Kissinger al frente del Departamento de Estado: era éste el que seguía llevando el peso de las negociaciones con Moscú sobre la CSCE⁵⁹⁷.

Pese a las críticas de Malta, Suecia, España y Polonia al ritmo de los trabajos y a la dilación con la que éstos se desarrollaban desde Navidad, al menos se habían disipado ya los fantasmas que hacían temer que la Conferencia se alargase más allá del verano de 1975: los trabajos de redacción fueron avanzando y se vislumbraba que la segunda fase de la CSCE en Ginebra podía concluir en los últimos días de junio o durante el mes de julio⁵⁹⁸. En esa misma línea, el soviético Breznev se dirigió vía epistolar a las máximas autoridades de República Federal de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, instándoles a que los trabajos de la CSCE finalizasen a la “mayor brevedad posible” para que la tercera fase de la Conferencia pudiera celebrarse a partir del 30 de junio; los países de la CEE prefirieron no marcar una fecha concreta pero se comprometieron a acabar los trabajos “tan rápidamente como sea posible”⁵⁹⁹. Sólo un país empezó a mover

⁵⁹⁶ “Joint Communiqué by the United States and the Soviet Union, Issued at the Conclusion of the Summit Meeting, Moscow, July 3, 1974”, *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Public Statements and Documents, 1954-1986*, Washington D.C., Office of the Historian-United States Department of State, 1986, pp. 96-97.

⁵⁹⁷ “Telegrama 706 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 30 de septiembre de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas

⁵⁹⁸ “Informe del embajador delegado permanente de España cerca de las organizaciones internacionales de Ginebra, Miguel Solano, sobre la CSCE. Ginebra, 10 de marzo de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

⁵⁹⁹ “Telegrama 94 del delegado permanente adjunto de España en Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de marzo de 1975”, AMAE, Caja 67.

ficha y pasar al terreno de la acción: Rumanía. El régimen de Bucarest planteó en febrero de 1975 la “necesidad” de ir pensando en crear un órgano de trabajo que preparase la tercera fase de la Conferencia y otro que se ocupase del proceso que habían de seguir los distintos documentos que elaboraba la Conferencia⁶⁰⁰. Finlandia cogió el guante lanzado por la delegación rumana e insistió ante el Comité de Coordinación sobre la “necesidad” de que comenzara el estudio para preparar la tercera fase de la Conferencia, a celebrar en Helsinki en fecha todavía no determinada; todas las delegaciones acogieron favorablemente dicha iniciativa: Javier Rupérez se mostró completamente de acuerdo, al tiempo que subrayó la “necesidad” de acelerar los trabajos para cumplir los plazos⁶⁰¹.

Así, el Comité de Coordinación decidió en marzo de 1975 la creación de un “grupo de trabajo especial” —el tercero en el seno de esta Comisión, tras los de Mediterráneo y continuidad— para estudiar temas puramente técnicos como: la organización del Secretariado Ejecutivo; la determinación de la forma y naturaleza de los documentos finales y del comunicado oficial de la Conferencia; la descripción del proceso que habían de seguir dichos documentos para su adopción definitiva; las cuestiones políticas relacionadas con la preparación de la fase de Helsinki; y la decisión final sobre qué terceros países no participantes podían acudir; incluso se trataría hasta quién inauguraría la tercera fase⁶⁰².

Sobre el nivel de la tercera fase, el bloque comunista quería que la firma del documento final de la Conferencia corriera a cargo de los jefes de Estado y de Gobierno; los países occidentales, que acudieran sólo los ministros de Asuntos Exteriores, como en julio de 1973. España consideraba que lo “razonable” sería: en primer lugar, que acudieran todos los titulares de Exteriores y que fueran ellos los que firmasen el documento final en el curso de una fase, la tercera, que tendría tres o cuatro días de duración; luego, si ellos lo consideraban oportuno, podían acudir altas personalidades de los Estados participantes —jefes de Estado y de Gobierno— así como el secretario general de Nacio-

⁶⁰⁰ “Informe núm. 515 del embajador representante de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 11 de febrero de 1975”, AMAE, R 14120.

⁶⁰¹ “Telegrama 95 del encargado de negocios en la Representación Permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de marzo de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁶⁰² “CSCE/CC/JOURNAL/47. Co-ordinating Committee: Journal No. 47. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 March 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/18; “CSCE/CC/DEC./41. Co-ordinating Committee: List of decisions taken (No. 74). Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 March 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/17.

nes Unidas y el presidente de Finlandia, como país anfitrión⁶⁰³. A este respecto, hubo práctico consenso en que fuera el presidente de Finlandia, Urho Kekkonen, el que se encargase de la inauguración de la cumbre, al mismo tiempo que se aceptaba invitar al secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, para que participase en la ceremonia de apertura en Helsinki⁶⁰⁴. Eso sí, la decisión sobre el nivel de los participantes no estaba exenta de polémica: los trabajos sobre la tercera fase en Helsinki tendrían que hacer frente a los problemas internacionales que rodeaban la CSCE, tal y como vimos anteriormente con la carta que el embajador turco, Özdemin Benler, envió a todas las delegaciones alertando de un “grave problema” si Makarios acudía a Helsinki⁶⁰⁵.

No sólo estaba en discusión el nivel de la tercera fase, sino algo todavía más trascendental: la naturaleza jurídica y hasta el nombre del documento final de la Conferencia. Los treinta y cinco Estados comenzaron a discutir asuntos como la forma de la documentación final: mientras el bloque comunista defendía hacer tantos documentos como Orden del Día de las Recomendaciones Finales de Helsinki y firmarlos por separado, Occidente –como demostraba la de propuesta Países Bajos⁶⁰⁶– era partidario de redactar un “acta final” en la que se adjuntarían todos los documentos producidos por la CSCE, firmándose todo conjuntamente⁶⁰⁷; España defendía, siguiendo la línea marcada por la propuesta holandesa, el modelo de “documento unificado” y bajo una única firma, para demostrar que todo lo acordado tenía “igual valor”⁶⁰⁸. El otro gran problema a afrontar era el de la cláusula que diversas delegaciones querían ver figurar inmediatamente antes de las firmas de los altos representantes; y haciendo valer de alguna manera la falta de alcance jurídico vinculante con los documentos producidos por la Conferencia, caso de Reino Unido. República Federal de Alemania, profundamente preocupada

⁶⁰³ “Telegrama 219 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 8 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

⁶⁰⁴ “Telegrama 95 del encargado de negocios en la Representación Permanente de España ante los organismos internacionales de Ginebra, Francisco Antequera, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 13 de marzo de 1975”, AMAE, Caja 67; “Informe núm. 562 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 18 de marzo de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶⁰⁵ « Lettre de M. l’Ambassadeur de la Turquie auprès de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Özdemin Benler, à S.E. Monsieur N. Aguirre de Cárcer, chef de la délégation espagnole. Genève, le 21 mars 1974 », AMAE, R 14121.

⁶⁰⁶ “CSCE/CC/32. Co-ordinating Committee: Proposal submitted by the delegation of the Netherlands, Final document of the Conference. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 February 1974”, CSCE/OSCE Archive, E/13.

⁶⁰⁷ “Informe núm. 587 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación. Ginebra, 15 de abril de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶⁰⁸ “Note for the record. CSCE: Co-ordinating Committee: 15 May. 16 May 1975”, TNA, FCO 41-1761; “Telegrama 219 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 8 de marzo de 1974”, AMAE, Caja 9 (1974)-Telegramas.

por la naturaleza jurídica del texto, había propuesto una vía intermedia: remitir los documentos producidos por la CSCE al secretario general de Naciones Unidas, con una carta de las autoridades finlandesas, en las que se rogaría que dichos documentos fueran distribuidos como documentos de la Asamblea General⁶⁰⁹.

Mientras, el embajador Joel Pekuri, alto representante del Gobierno de Finlandia para la CSCE, presentó en Ginebra dos proyectos preparativos sobre las cuestiones organizativas, protocolarias, técnicas y administrativas de la tercera fase⁶¹⁰, España presentó su propio documento de trabajo, para regular la Presidencia de las sesiones⁶¹¹. Otros puntos que se trataban eran: la duración de los discursos –que había consenso en que no se extendiesen más allá de media hora-; que la ceremonia de la firma tuviera lugar al final de la tercera fase; la posibilidad de que las sesiones fueran públicas, acordando que no compartían los norteamericanos, los cuales defendían sesiones a puerta cerrada; el turno de intervenciones, que era, además, la discrepancia principal: los soviéticos querían que se siguiera el método establecido en las Consultas, esto es, abriendo una inscripción, mientras que los rumanos apoyaban que fuera por sorteo⁶¹². Por el momento, las propuestas de Finlandia eran las que contaban con mayor consenso⁶¹³.

El final de los temas pendientes marcaba el ritmo de las conversaciones para resolver la fecha⁶¹⁴. El representante de España, Javier Rupérez, se manifestó en el mismo sentido y comenzó destacando la gravedad de una situación en la que algunas delegaciones estaban intentando negociar acuerdos “sin el conocimiento de la mayoría” para “jugar con la presión del tiempo para forzar su aceptación”. Estas críticas iban dirigidas veladamente contra Francia, y sus “negociaciones” intercambiando derechos cuatropartitos y minorías nacionales. España defendía, como los países anteriormente citados, la

⁶⁰⁹ “Informe núm. 576 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre el Comité de Coordinación: los documentos finales de la Conferencia. Ginebra, 3 de abril de 1975”, “Informe núm. 677 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la CSCE: situación actual. Ginebra, 1 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶¹⁰ “CSCE/CC/WG/III/101. Co-ordinating Committee, Working Group on the Third Stage: Technical preparations for CSCE third stage (Finland). Conference on Security and Co-operation in Europe. 9 April 1975”, “CSCE/CC/WG/III/104. Co-ordinating Committee, Working Group on the Third Stage: Organization of the third stage of the CSCE in Helsinki (Finland). Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 May 1975” CSCE/OSCE Archives, E/20.

⁶¹¹ “CSCE/CC/WG/III/103. Co-ordinating Committee, Working Group on the Third Stage: Chairmanship (Spain). Conference on Security and Co-operation in Europe. 2 May 1975”, CSCE/OSCE Archives, E/20.

⁶¹² “Informe núm. 615 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la preparación de la Tercera Fase de la Conferencia. Ginebra, 6 de mayo de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶¹³ “Informe núm. 652 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la preparación de la tercera fase. Ginebra, 3 de junio de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶¹⁴ “Telegrama 318 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 8 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

necesidad de una pronta finalización de los trabajos de Ginebra pero, condicionándolo a una adecuada negociación de los puntos⁶¹⁵. Además, el veto maltés a seguir negociando el documento mediterráneo si no se aceptaban sus demandas para pedir a Estados Unidos y la URSS una progresiva retirada de dicho mar puso, una vez más, la CSCE al borde del precipicio. El plantón de Dom Mintoff, que repetía a pocas semanas de la fase de Helsinki el órdago lanzado en las Consultas Previas, hizo que las treinta y cuatro delegaciones restantes se plantearan excluir a Malta del consenso de la Conferencia⁶¹⁶. La resolución del ultimátum maltés en el Grupo de Trabajo Mediterráneo y de la amenaza turca de veto a la presencia de Makarios en representación de Chipre -asunto que fue zanjado gracias a la URSS por sendas declaraciones interpretativas de Nicosia y Ankara⁶¹⁷-, abrieron la puerta a los acuerdos finales sobre la continuidad y la tercera fase⁶¹⁸.

Pese los problemas planteados, el “final feliz” del “viaje a Ítaca” emprendido allá por agosto de 1973 culminó con éxito. El Comité de Coordinación aprobó definitivamente que el inicio de los trabajos de la tercera fase de la Conferencia de Seguridad tuviera lugar en Helsinki el 30 de julio a las 12 del mediodía; la sesión de clausura se celebraría el 1 de agosto. Lo más importante: sería a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Las ceremonias de apertura y clausura correrían a cargo del presidente de Finlandia, Urho Kekkonen, mientras que el secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, intervendría en la sesión inaugural como invitado especial. Igualmente, se cuidó hasta el más mínimo detalle; así, se sorteó la presidencia de las sesiones –ninguna recayó en España- y el orden de intervención los oradores: el que representara al Gobierno español intervendría en vigesimoquinta posición, entre la tarde del jueves 31 de julio y la mañana del viernes 1 de agosto. La duración de los discursos no superaría los veinte minutos y no habría comunicado de prensa oficial. La firma del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa sería el acto culminante de la tercera fase⁶¹⁹. Con el registro de la totalidad de los documentos⁶²⁰, a las 4:10 del 21

⁶¹⁵ “Telegrama 302 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 27 de junio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁶¹⁶ “Telegrama 329 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 11 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁶¹⁷ “CSCE/CC/JOURNAL/83. Co-ordinating Committee: Journal No. 83. Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/18.

⁶¹⁸ “Telegrama 333 del embajador de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 14 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

⁶¹⁹ “CSCE/CC/WG/III/105. Co-ordinating Committee, Working Group on the Third Stage: Organization of the third stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, in Helsinki. Conference on Security and Co-operation in Europe. 17 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/20.

de julio de 1975 el Comité de Coordinación, presidido por el soviético Dubinin, dio por concluida la segunda fase de la CSCE. De esta forma, se ponía fin a veintitrés intensos meses de trabajos en Ginebra, en una complicada y enrevesada negociación a treinta y cinco bandas para redactar el texto final de la Conferencia⁶²¹.

7. Balance de dos años de negociaciones: la CSCE de Ginebra y España.

Pocos pensaban, allá por el 18 de septiembre de 1973, que las negociaciones para redactar el documento final de la CSCE fuesen a prolongarse tanto. Muchas son las razones que explican lo diletante del proceso. En primer lugar, los cambios políticos acaecidos a nivel internacional: la Revolución de los Claveles en abril de 1974 en Portugal; el fallecimiento del presidente francés, Georges Pompidou, y la dimisión de dos de los principales impulsores –aunque a distinto nivel– del proceso de Helsinki: el presidente Nixon y el canciller Brandt; y la profundización de la crisis en el Mediterráneo con acontecimientos como el conflicto del Yom Kippur entre Israel y los países árabes en 1973, así como el golpe de Estado proheleno que derrocó durante unos meses al presidente chipriota, Makarios, y la consiguiente invasión turca de la isla.

En segundo lugar, la URSS se vio superada por los temas tratados en Ginebra: la delegación soviética tuvo prisa para celebrar la primera fase de la CSCE en julio de 1973, en aras de la cual aceptó unas Recomendaciones Finales que, en contra de lo que se preveía, se le volverían en contra en la capital de la diplomacia multilateral europea: si Moscú creía que los eventuales daños de las Consultas Previas se podían limitar a reproducir lo marcado en el mandato del “Libro Azul” de Helsinki, no podría haber errado más en su cálculo; y es que Occidente aprovechó al máximo las posibilidades ofrecidas por las Recomendaciones Finales para arrancar de la diplomacia soviética, tras

⁶²⁰ “CSCE/CC/101. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 July 1975”, “CSCE/CC/102. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 16 July 1975”, “CSCE/CC/103. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/15; “CSCE/CC/105. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, “CSCE/CC/106. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 19 July 1975”, “CSCE/CC/107. Text registered by the Co-ordinating Committee. Conference on Security and Co-operation in Europe. 20 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/16; “CSCE/CC/64. Co-ordinating Committee: Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act. Conference on Security and Co-operation in Europe. 21 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/14-E/15.

⁶²¹ “Telegrama 343 del embajador delegado permanente de España en Ginebra, Miguel Solano, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 21 de julio de 1975”, AMAE, Caja 67.

arduas negociaciones y en el marco de la dimensión Este-Oeste, una serie de compromisos que podrían resultar comprometedores para el Kremlin en un futuro; si bien habían sido la condición inexcusable para que Occidente aceptase –y con matices- la mayor parte de las peticiones y aspiraciones del bloque comunista. Eso sí, eran exageradas las afirmaciones de aquellos que afirmaban que tras dicha negociación, Occidente se había “rendido” al Pacto de Varsovia: no se podía derivar de los documentos adoptados ninguna interpretación según la cual las fronteras europeas fueran “inviolables” o “intangibles”: sólo que se podían modificar por vías pacíficas; igualmente, en absoluto quedaba consagrada la “doctrina Breznev” de soberanía limitada, más bien lo contrario –con la condena a la violación de soberanía y a la injerencia de los asuntos internos de los Estados-; y, además, si el bloque comunista estaba dispuesto a cumplir lo acordado en cestos como el tercero –cooperación en el campo humanitario-, se vería obligado a acometer importantes reformas administrativas y políticas.

En tercer lugar, tal y como demuestra la voluminosidad y prolijosidad del texto acordado, la segunda fase de la CSCE fue mucho más difícil y compleja de lo inicialmente previsto por ambos bloques. Por dos razones. La primera, por la metodología negociadora de un proceso que se convirtió, en palabras de Rupérez, en un “gran maratón (sic) verbal” y un “sacrificio ritual a la palabra”⁶²² en el que, además, las decisiones pasaban por tres fases: “registro mental” –esto es, un acuerdo no escrito-; “registro provisional”, que circulaba como documento oficial en las seis lenguas de la CSCE y que en muchas ocasiones se entremezcló con las propuestas de distintos países; y “registro oficial”, que sólo se daba en el “sprint final” de los últimos días de la segunda fase, tras la pertinente aprobación en serie de Subcomisión a Comisión, y de ésta a Comité de Coordinación. Luego, la implantación de la regla del consenso provocó un ejercicio de superación de la lógica Este-Oeste y la “rebelión de las potencias medias”, en su mayor parte países independientes, neutrales y no alineados como Austria, Suiza, Malta, Yugoslavia y España -pero también “disidentes” como la comunista Rumanía-, que en distintas materias estuvieron muy presentes a lo largo de todas las negociaciones de Ginebra, añadiendo propuestas fundamentales a un diálogo que algunos sólo habían concebido como un foro entre bloques; y si bien esta inesperada “irrupción” retrasó la resolución de muchos acuerdos, cabe matizar que también añadió calidad a los mismos: di-

⁶²² RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 218.

chos países no se sentían necesariamente condicionados por los intereses y las presiones de la OTAN y del Pacto de Varsovia⁶²³.

El 23 de julio de 1975, fecha de clausura de la segunda fase de la CSCE en Ginebra, se ponía fin a cuatrocientos días de trabajos, 2.420 sesiones oficiales celebradas en las que habían participado 375 delegados y 245 personas haciendo labores administrativas; asimismo, se habían difundido 4.700 documentos y los resultados de la negociación se habían recogido en un documento, el Acta Final, de 397 páginas en los seis idiomas oficiales de la CSCE, entre ellos el español⁶²⁴. ¿Y ahora qué? Pues, aparte de firmar en un par de semanas en Helsinki el texto negociado durante dos años en Ginebra, ahora tocaba cumplirlo. ¿Cómo? No iba a resultar fácil. En primer lugar, el Acta Final de la CSCE no tenía carácter de tratado, por lo que no era jurídicamente vinculante ni de obligado cumplimiento desde un punto de vista legal. Esto es, estábamos ante un conjunto de declaraciones de intenciones o de propósitos que, eso sí, podría derivar en la asunción de responsabilidades políticas en caso de flagrante incumplimiento. Igualmente, algunos de los textos –como el Decálogo de Helsinki, o el texto rumano sobre la aplicación del no recurso a la fuerza– constituían declaraciones de principios que marcaban líneas futuras de conducta pero no necesitaban una puesta en práctica específica, al contrario que otras como la notificación de maniobras, contactos humanos, información, etc., que sí requerían llevar a cabo las actuaciones políticas y normativas pertinentes. Entonces, si los documentos carecían de cualquier tipo de carácter vinculante, ¿por qué las negociaciones se habían alargado tanto, los países luchaban arduamente porque sus propuestas y sus cláusulas salieran adelante, y otros pugnaban por justo lo contrario? Como decía el embajador Miguel Solano, “si los documentos hubieran sido completamente irrelevantes, nadie se hubiera molestado en colocar dichas cláusulas”⁶²⁵.

¿Y qué fue de España? Para Madrid, la mera participación en la CSCE ya había sido todo un éxito. Un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores, observador de lo acaecido en Helsinki, confesaba a *La Vanguardia* en abril de 1975 que al Gobierno de España le había interesado este proceso “a la vista de la estructura misma de la Conferencia, de su composición paneuropea, de las reglas de procedimiento adoptadas”

⁶²³ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

⁶²⁴ RUPÉREZ, Javier: *Op. cit.*, p. 218.

⁶²⁵ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

—entre ellas las de la necesidad del consenso, que daba a todos los participantes derecho de veto y la utilización de la lengua española como idioma oficial y de trabajo por primera vez en una conferencia política europea-; pero, sobre todo, había representado “una oportunidad de amplio diálogo que hasta ahora nos había sido difícil de instrumentar”⁶²⁶.

La participación de la delegación hispana en la fase de Ginebra se había culminado con un saldo relativamente positivo, aunque con matices. En primer lugar, y teniendo siempre en mente el hecho de que para la España franquista contribuir al proceso de Helsinki era un medio fundamental para conseguir objetivos prioritarios en política exterior, la CSCE era un foro paneuropeo de enorme utilidad para proceder a un amplio intercambio de relaciones a distintos niveles. En el Palacio de las Naciones de la ciudad suiza todos los países contaban por igual y España tenía que hacer valer esa norma como peso en oro. De ahí que, se quisiera o no, era perentorio contar con este país de la Península Ibérica. Para empezar, se limaron asperezas con el bloque comunista, incluida la URSS, y se trabajó activamente con Rumanía, que ejerció constantemente el papel de “disidente” del Pacto de Varsovia. Igualmente, dado el estatuto de “país independiente” que España recibió —junto a la Santa Sede, San Marino y Liechtenstein— por no formar parte ni de la OTAN ni del Pacto de Varsovia, se entabló una estrecha cooperación con los neutrales y no alineados para ejercer el rol de país mediador, al que ambos bloques tuvieron que acudir en más de una ocasión⁶²⁷; la excepción fue Yugoslavia: los choques con Belgrado, por la manida cuestión de las minorías nacionales, fueron constantes, si bien ambos países acabaron llegando a un acuerdo y cooperaron en el terreno de la emigración. Igualmente, se tejieron excelentes contactos con cuatro occidentales, República Federal de Alemania, Estados Unidos y Canadá —en materia de principios— e Italia, por la cuestión mediterránea; con Francia y Reino Unido existió una mera cordialidad⁶²⁸.

En segundo lugar, Santa Cruz había dado pocas pero muy precisas instrucciones a la delegación española en Ginebra: había que actuar en tres ámbitos de especial incidencia para los intereses nacionales como Mediterráneo, turismo y emigración. El grupo inicialmente encabezado por Nuño Aguirre de Cárcer y luego, sobre el terreno, por Miguel Solano, no se quedó ahí. Su actuación, por supuesto, no se puede comparar a la de

⁶²⁶ *La Vanguardia*, 3 de abril de 1975, p. 18.

⁶²⁷ Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

⁶²⁸ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

las grandes potencias ni a los países diplomáticamente más importantes de Europa occidental, e incluso, en números absolutos, quedó lejos de las propuestas presentadas en las Consultas de Helsinki. Pero la delegación española continuó haciendo de *lobby* respecto a la cuestión mediterránea –méritos exclusivos que varios de los países no participantes le reconocieron públicamente–, si bien su protagonismo fue de más a menos; firmó junto a otros pocos países la propuesta de compromiso para resolver la Subcomisión de Contactos Humanos; fue uno de los países defensores a ultranza de la continuidad de la CSCE, pese a las dudas occidentales y el menor entusiasmo del bloque comunista; incidió en que las fronteras pudieran modificarse pacíficamente; “neutralizó” el vínculo entre derecho de autodeterminación e inviolabilidad del mapa territorial, así como consiguió, con el apoyo del Pacto de Varsovia, resaltar la importancia de la unidad nacional de los Estados y la no injerencia en asuntos internos, con el compromiso de perseguir las actividades “subversivas y terroristas”. Igualmente, la única de las medidas adicionales de confianza para los asuntos militares que aparecieron en el texto final de la CSCE, sobre las invitaciones entre personal militar, era fruto de una propuesta española.

También España obtuvo mejoras en lo relativo a los intercambios comerciales y, en especial, en las cláusulas de salvaguardia para que la libre competencia no provocase graves perjuicios no sólo a los países importadores sino también a los exportadores; y había todo un capítulo dedicado a la emigración –en el que España logró ser, junto a Turquía y Yugoslavia, uno de los principales impulsores– y al turismo, que tanta importancia tenía en la economía hispana y que no sólo estuvo en el apartado de “otros sectores” de cooperación económica, sino que, incluso, dio el salto a la Subcomisión de Contactos Humanos. Finalmente, se logró que las referencias a las “minorías nacionales”, fruto de la insistencia de Yugoslavia, se vieran complementadas por el concepto “culturas regionales”; y se obtuvo que las mismas se refirieran únicamente a los derechos de los individuos pertenecientes a dichas minorías, que en ningún caso se pudiera preconizar la existencia de “derechos” intrínsecos a dichos grupos. Como se puede comprobar, pues, eran temas que afectaban directamente a España, a sus problemas internos, a sus inquietudes externas y a sus intereses nacionales. Donde España había pasado más bien desapercibida había sido en el grupo de trabajo sobre el proyecto suizo de resolución pacífica de conflictos, y en las Subcomisiones de cooperación industrial y científico-tecnológica, Medio Ambiente y –en menor medida– Información, donde el delegado español, Jorge Fuentes, protagonizó una importante discusión por la sistemática marginación a la que se le sometía en las discusiones sobre las iniciativas registradas.

Dado que sus propuestas en el ámbito temático no fueron tan numerosas como en la reunión multilateral preparatoria de Helsinki, España, de forma moderada, firmó en no pocas ocasiones una actuación afanosa –en unos ámbitos más que en otros-, ejerciendo labores de mediación, firmando propuestas e iniciativas de registro provisional, actuando sin prejuicios y, sobre todo, dando de cara a Madrid visibilidad a su actuación. Pero ello puso, al mismo tiempo, las carencias de la delegación española. No todo fue maravilloso: además de los conocidos problemas en recursos humanos, qué mejor que plasmar en las siguientes líneas lo que el propio embajador representante ante la CSCE, Miguel Solano, transmitió a sus superiores sobre “los contras” de la participación de España:

“Como no se trata de hacer fácil autobombo, conviene apuntar determinados aspectos necesarios de corrección y mejora para el futuro de la continuidad de la Conferencia. No ha habido planteamientos globales. Nos hemos acercado a la Conferencia en determinados momentos con planteamientos reactivos y no activos. La administración española en general no ha mostrado todo el interés que la Conferencia exige y merece. Las dificultades endémicas de personal por las que parece atraviesa el Ministerio de Asuntos Exteriores han tenido un grave reflejo en la composición de la Delegación española, siempre pequeña y siempre afectada por cambios continuos. Dotes de improvisación, imaginación y capacidad de trabajo han conseguido que, a nuestros efectos, los resultados no solo (sic) no sean negativos sino que tengan un carácter decididamente positivo. Pero conviene tener en cuenta las observaciones citadas para el futuro, con el fin de que nuestro país pueda explotar al máximo las innumerables posibilidades que la CSCE nos ofrece. (...) Entre tanto, podemos sentirnos satisfechos del tono y de la calidad de nuestra participación en la aventura. Lo cual, dadas las circunstancias, no es poco”⁶²⁹.

Por tanto, hubo multitud de problemas en efectivos humanos, de coordinación con Madrid, de falta de compromiso por parte de las más altas autoridades del Palacio de Santa Cruz, etc. que privaron a la representación de España de ejercer un papel mucho más activo, a la altura, al menos del que había desempeñado en las Consultas Previas a la CSCE. Pero, tal y como rezaba el balance final de la diplomacia española sobre la fase de Ginebra, este país vio “desde el principio” la posibilidad de una presencia activa

⁶²⁹ “Informe núm. 687 del embajador representante permanente de España en la CSCE, Miguel Solano, sobre la segunda fase de la CSCE: intento de informe general. Ginebra, 23 de julio de 1975”, AMAE, R 14121.

en las distintas fases de la CSCE; así pues, pese a las críticas constructivas, había cierta satisfacción con su actuación: se había contribuido “positivamente” a las reuniones de la Conferencia, sorteando obstáculos, proponiendo fórmulas de compromiso y acercando posiciones y, sobre todo, España había sido partícipe de un proceso que empezó como una iniciativa del Este y que, a medida que fue avanzando, se fue enriqueciendo a través de la cooperación intereuropea en distintas facetas como la humana, económica, la social, la cultural, la educativa, etc.⁶³⁰. Ahora, todos los Estados de la CSCE, incluido este país de la Península Ibérica, partían de nuevo... *road to Helsinki*.

⁶³⁰ “Memorándum de la Dirección General de Europa (Ministerio de Asuntos Exteriores): Las razones de España en la Conferencia de Helsinki. Objetivos y resultados. Madrid, 21 de julio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 6.

CAPÍTULO VI

CARLOS ARIAS NAVARRO, EN LA TERCERA FASE DE LA CONFERENCIA DE HELSINKI. LA FIRMA DEL ACTA FINAL DE LA CSCE (JULIO-AGOSTO DE 1975)

“La Conferencia de Helsinki fue un estreno limitado, pero un estreno al final y al cabo, en la vida multilateral de las relaciones internacionales, que yo creo que fue enormemente importante para España”.¹

Martes 29 de julio de 1975. A las 11 de la mañana parte del Aeropuerto de Madrid-Barajas el avión que lleva a Helsinki al frente de la delegación española al presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro. Al día siguiente, 30 de julio, se va a inaugurar en la capital de Finlandia la tercera fase de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Allí, Arias Navarro coincidirá con la élite política mundial. Uno de sus objetivos es reforzar su imagen interna, pues es el primer jefe del Gobierno español en acudir a una cita internacional desde 1939. Pero Arias también busca lograr algo que la dictadura llevaba años persiguiendo en el plano internacional: lo que Ángel Viñas ha denominado “la absolución del “pecado original” por ser un régimen nacido gracias a las ayudas de Hitler y Mussolini en la Guerra Civil².

El franquismo está en esos momentos en la recta final de su lenta agonía, con múltiples problemas en el interior, pero también en el exterior: está pendiente la descolonización del Sahara, a la que se añaden las ansias anexionistas de Marruecos; hay grandes dificultades para renovar el Concordato con la Santa Sede; Estados Unidos rechaza convertir los acuerdos defensivos en tratado por el posible veto del Senado, pese a la visita a España del presidente Gerald Ford en mayo de 1975; y las negociaciones para entrar en la Comunidad Económica Europea están bloqueadas, pues los Nueve se niegan a aceptar una dictadura en su seno. Como apunta Juan Carlos Pereira, el panorama en los primeros meses de 1975 “no podía ser más complicado” para la dictadura y, una vez más, “la política exterior iba a jugar un papel en el confuso panorama español”³.

Por tanto, aunque reforzar su imagen a nivel interno frente al “búnker” es uno de sus pretensiones principales al verse rodeado de líderes internacionales, Arias Navarro también viaja a Helsinki para intentar arreglar los temas pendientes de la política exte-

¹ Entrevista con Javier Rupérez. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 29 de julio de 2010.

² VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2007), p. 113.

³ PEREIRA, Juan Carlos: “La crisis de la política exterior franquista y el inicio del cambio político (1973-1976)”, en QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael (coord.): *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2007, p. 362.

rior española, aparte de para reforzar su imagen interna y mutar la negativa percepción que se tiene de la dictadura en Europa. Aunque en la capital finlandesa el balance será positivo para España, el régimen franquista verá las semanas siguientes cómo su situación internacional se iba a complicar aún más, como demostrarían la reacción mundial a los fusilamientos de septiembre de 1975 y el conflicto del Sahara.

1. El mundo en 1974-1975: la reorientación de la Guerra Fría.

En 1975 la Conferencia de Helsinki pretendía consagrar el mapa territorial europeo y los participantes estaban dispuestos a favorecer la continuidad y ampliación de la distensión entre bloques. Pero, como señala Maurice Vaïsse, “bajo el efecto de la crisis del petróleo, del desorden monetario y de la multiplicación de las tensiones, la desestabilización dominaba en todos los ámbitos”⁴. No en vano, afirma Georges-Henri Soutou, al tiempo que la distensión proseguía, las tensiones entre Washington y Moscú no desaparecían, seguía habiendo un “combate” entre ambas superpotencias, pues las ambiciones de la URSS respecto a Europa occidental seguían intactas, como lo mostraban las relaciones germano-soviéticas y las dudas de Alemania Occidental⁵.

Estados Unidos no podía llegar en peores circunstancias a la tercera fase de la Conferencia de Helsinki. Si bien había intentado desplazar sutilmente a la URSS del tablero de Oriente Medio –y en parte había diezmado su influencia en la zona–, Moscú y, en general, el bloque comunista reforzaron su presencia en el mundo. En primer lugar, tras el repliegue de Estados Unidos en 1973 y el nulo respeto del Tratado de París por parte de Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, el 30 de abril de 1975 las tropas del Vietcong de Ho Chi Minh entraban en Saigón, la capital survietnamita, que marcó el final de la larga guerra en el país asiático y derivó en la reunificación de todo el país bajo el mando comunista. Además, Camboya –con la revolución y posterior genocidio de los *jemeres rojos*– y Laos cayeron también en manos de las fuerzas comunistas en la primavera y el verano de 1975⁶. La humillación de Vietnam suponía un duro golpe a la influencia de Washington en el mundo y daba muestra de la debilidad de la primera superpotencia del

⁴ VAÏSSE, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, París, Armand Colin, 2008 (11ª ed.), p. 123.

⁵ SOUTOU, Georges-Henri: *La Guerre froide, 1943-1990*, París, Fayard, 2011, p. 779

⁶ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 150.

bloque occidental; la Unión Soviética llevaba la iniciativa en tres enclaves estratégicos de la geopolítica mundial: África, Sudeste asiático y América central.

Prietas las filas en el bloque comunista tras la Primavera de Praga -pese a los amagos de Ceaucescu en Rumanía de romper el “consenso forzado”-, para colmo de males Washington tuvo que ver con preocupación la evolución de los acontecimientos en países aliados suyos. En primer lugar, el 25 de abril de 1974 caía el régimen dictatorial del *Estado Novo* en Portugal. La bautizada como “Revolución de los Clavales” tenía como “hombre fuerte” al general conservador Antonio de Spínola. Sin embargo, el grueso del proceso revolucionario estuvo en manos de militares izquierdistas, y al transcurrir de los meses, socialistas y, sobre todo, comunistas fueron adquiriendo un notable protagonismo, lo que unido a la ocupación de tierras y fábricas en regiones depauperadas como el Alentejo, y la relajación de la disciplina en los cuarteles, hacían temer en Washington no sólo que Lisboa se saliese de la OTAN sino que cayese en manos de un Gabinete revolucionario de corte comunista⁷. La Revolución de los Claveles era un proceso clave: como bien señala Tony Judt, el país luso, carecía de “experiencia reciente del más mínimo vestigio de democracia”, al contrario que Grecia⁸. Los sucesos en Portugal, además, podían desestabilizar gravemente al que ahora parecía único aliado de Estados Unidos en la Península Ibérica: la España del general Franco, que había sufrido un inesperado latigazo con el asesinato de Carrero Blanco a finales de 1973.

El proceso revolucionario portugués también trajo consigo la independencia de las dos colonias portuguesas en África, Angola y Mozambique. Soutou afirma que la URSS se benefició de la parálisis de Estados Unidos tras la crisis del Watergate y la caída de Saigón para explotar las posibilidades abiertas en África por la revolución portuguesa⁹. El caso más paradigmático y que más preocupó en Estados Unidos, fue el angoleño: estabilizados los escenarios europeo y asiático –más después de Vietnam-, se produjo un desplazamiento de la tensión hacia África¹⁰. Obtenida la independencia de Portugal en 1975, estalló una guerra civil entre las tres facciones que habían luchado contra el ocupante colonial –una de las causas principales, junto al conflicto de Mozambique, de la Revolución de los Claveles- y ahora pugnaban por el poder: el marxista Movimiento

⁷ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la guerra fría, 1941-1991*, Madrid, Alianza Editorial, 2010 (2ª ed.), pp. 266-267; JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2009 (3ª ed.), pp. 738-743.

⁸ JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 738.

⁹ SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, p. 820.

¹⁰ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, p. 268.

Popular de Liberación de Angola (MPLA), apoyado por la URSS y sus países satélites¹¹ pero, sobre todo, por Cuba¹²; el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA), respaldado indirectamente por Estados Unidos y en parte por los chinos; y la UNITA, que contaba con el soporte también de Washington pero, sobre todo, de Sudáfrica¹³. El “síndrome de Vietnam” inquietó tanto a Kissinger, que temía que una victoria del MPLA en Angola derivase en un “efecto dominó” a favor del comunismo internacional hacia Yemen, Angola, Etiopía y, finalmente, Afganistán¹⁴. Estados Unidos intentó apoyar a FNLA y UNITA e implicar a China, pero Pekín se desentendió del conflicto¹⁵. La primera fase acabaría ya en 1976 con la victoria de los marxistas-leninistas del MPLA tras su aplastante triunfo obtenido en la batalla de Luanda, pero de forma discontinua el conflicto se alargaría hasta 1992.

Igualmente, se produjo otro gran vuelco político en el Cuerno de África. En septiembre de 1974, tras una profunda crisis política, social y económica, Haile Selassie fue derrocado como emperador de Etiopía tras la acción conjunta de un golpe de Estado liderado por militares de baja graduación y disturbios impulsado por estudiantes y campesinos. Tomó el mando de forma provisional un Consejo Provisional Militar Administrativo, el *Derg*, que proclamaría una república socialista y desencadenaría el “terror rojo” contra los enemigos de su revolución. El auge de movimientos separatistas como el de Ogadén -de etnia somalí y apoyada por el Gobierno de Mogadiscio-, provocaría una guerra Etiopía-Somalia que implicaría a Estados Unidos y la URSS: el acceso al Mar Rojo estaba en juego¹⁶. En pocos años, la influencia soviética realizó progresos considerables: Angola y Etiopía pasaron a ser miembros del COMECON; y Mozambi-

¹¹ Lo cierto es que, como afirma Melvyn P. Leffler, los soviéticos no orquestaron los sucesos de Angola; sólo la masiva ayuda prestada por Cuba al MPLA y el apoyo de Sudáfrica al movimiento UNITA forzaron al Kremlin a aumentar la tímida y escasa ayuda inicialmente prevista por Moscú. Aún así, Breznev siempre tuvo claro que la implicación soviética en África no debía poner en peligro el fin último de su mandato: la distensión con Washington. LEFFLER, Melvyn P.: *La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 322-323.

¹² GLEIJESES, Piero: “Cuba and the Cold War, 1959-1980”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. II. Crises and détente*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 327-348.

¹³ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 242; VEIGA, Francisco, UCÉLAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, p. 269.

¹⁴ KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996, p. 752; SCHULZINGER, Robert D.: “Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. II. Crises and détente*, *op. cit.*, p. 389.

¹⁵ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 243-244; VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, pp. 150-151.

¹⁶ VEIGA, Francisco, UCÉLAY DA CAL, Enrique y DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, pp. 265-266.

que, Congo y Benin se convirtieron en aliados de Moscú, completando la estrecha relación que en el continente africano ya tenían con el régimen soviético Argelia y Libia¹⁷.

Por otra parte, la crisis de Chipre, que comentamos en el anterior capítulo y en la que Grecia y Turquía actuaron como actores principales, causó graves quebraderos de cabeza en Washington y el resto de países de la OTAN. El Mediterráneo acogía una sexta parte de del tráfico mercantil general y un tercio del tráfico petrolífero del mundo y se convirtió, como hemos podido apreciar a lo largo de esta investigación, en un lugar de indudable importancia geoestratégica que se había convertido en fuente de conflictos y, sobre todo, en potencial lugar de enfrentamiento entre las dos grandes potencias, entre la VI Flota norteamericana y la creciente marina de guerra soviética, que contaba con el apoyo de Argelia y Siria¹⁸; por tanto, no cabían los desatinos respecto a esta delicada región, en la que todavía coleaban los rescoldos de la guerra del Yom Kippur de 1973¹⁹ y una consecuencia clave, la conocida como “crisis del petróleo” del 73 tuvo graves efectos para la economía de Occidente, pero también de Estados Unidos²⁰.

Atenas y Ankara eran los principales pilares defensivos del flanco meridional de la Alianza Atlántica, pues estaban encargados de controlar y defender los estrechos del Bósforo y Dardanelos y el acceso al Mediterráneo oriental desde el Mar Negro; un aspecto fundamental en caso de un hipotético ataque de la URSS pero también para la vigilancia de una flota, la soviética, cada vez más importante en el *Mare Nostrum*. La crisis se complicaría, además, con las sanciones de Estados Unidos que derivaron en la retirada –voluntaria– de Grecia de la estructura militar de la OTAN y la decisión de Turquía de romper temporalmente su colaboración con los servicios de inteligencia occidentales²¹. Al final, la situación quedó con las espadas en alto: las relaciones de Turquía con la OTAN entraron en una frase de enfriamiento; el país otomano no abandonó –hasta hoy– el norte de la Chipre; el depuesto presidente del país, el arzobispo Makarios, regresó al poder; y la “dictadura de los Coroneles” llegó a su fin en Grecia en julio de 1974²². Con el final de los regímenes de Grecia y Portugal se iniciaba la que Samuel P. Huntington denomina “tercera ola” de democratización, que culminaría en 1989 con

¹⁷ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 163.

¹⁸ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, p. 143.

¹⁹ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, pp. 792-794; POWASKI, Ronald E.: *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2000, p. 236.

²⁰ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, pp. 124-127.

²¹ VEIGA, Francisco, UCELAY DA CAL, Enrique, DUARTE, Ángel: *Op. cit.*, pp. 265-266.

²² JUDT, Tony : *Op. cit.*, pp. 733-736.

la caída del comunismo²³; en 1975 sólo quedaba una dictadura de signo político conservador en Europa: la que regía los destinos de España.

Por otra parte, los movimientos disidentes intentaron implicar a los actores occidentales de la CSCE -incluidos los Estados- en la red transnacional que estaban construyendo, incluso antes de que se firmase el Acta Final de Helsinki. El país en el que más eco obtuvieron fue en Estados Unidos. Hasta entonces, el Congreso norteamericano no se había preocupado seriamente por los Derechos Humanos en el Este; pero, con un Nixon agonizante en el ámbito político por el “caso Watergate”, el Capitolio, para disgusto de la Casa Blanca y del Departamento de Estado, inició una gran actividad en el ámbito exterior. El mejor ejemplo de ello fue la “enmienda Jackson-Vanik” de diciembre de 1973, que prosperó en el Congreso y que vetó la concesión de la cláusula de “nación más favorecida” a la Unión Soviética en cualquier acuerdo comercial Moscú-Washington mientras no otorgase permisos de emigración a los judíos, los *refusenik*. Nixon y Kissinger se opusieron radicalmente a esta iniciativa: el secretario de Estado advirtió que la enmienda Jackson-Vanick perjudicaría la lucha por una mayor libertad de emigración de la Unión Soviética y, sobre todo, pondría en peligro la distensión²⁴. Moscú rechazó tajantemente dicha pretensión y anunció que no respetaría los acuerdos comerciales de 1972 ni pagaría las deudas de la Segunda Guerra Mundial, incluso tras el texto suavizado del nuevo presidente, Gerald Ford, que concedía a la URSS la cláusula de nación más favorecida a cambio de permitir emigrar a más judíos²⁵.

Pese a las desavenencias en el terreno comercial y de Derechos Humanos, las relaciones Washington-Moscú quisieron sobrevivir bajo un cierto tamiz de normalidad, cada vez más complicado de sostener. Pese a la firma en junio de 1974 de un nuevo Tratado sobre Límites para la Prohibición de Pruebas Nucleares Subterráneas (conocido por sus siglas, TTBT)²⁶, Nixon y Kissinger fracasaron estrepitosamente a la hora de desbloquear las negociaciones SALT II. El secretario de Estado mostró su convencimiento de que la profunda crisis interna de la política norteamericana, la división en la

²³ HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, Oklahoma University Press, 1993, pp. 21-30.

²⁴ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, pp. 808-812.

²⁵ SCHULZINGER, Robert D.: “Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. II. Crises and détente*, *op. cit.*, p. 384; POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 235-236.

²⁶ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 235-236.

élite política de Washington y la inminente dimisión del presidente estaban influyendo en el estancamiento de las conversaciones con Moscú²⁷.

La renuncia del presidente de los Estados Unidos en agosto de 1974, en cuanto se inicio el proceso de *impeachment* en su contra en el Congreso, y el consiguiente ascenso al poder de su vicepresidente, Gerald Ford, provocó un tenue giro en la situación. Moscú enseguida se apresuró a mostrar su disposición a negociar con el nuevo inquilino de la Casa Blanca. Dicho y hecho. En noviembre de 1974 se encontraron en Vladivostok Ford y Breznev. Ambos líderes alcanzaron importantes acuerdos. En primer lugar, pactaron limitar el número de armas nucleares ofensivas estratégicas y de ojivas – incluidos los MIRV- en 1975. Pero lo más trascendental del acuerdo de Vladivostok es que marcaron las grandes líneas para la negociación de los acuerdos SALT II, cuyas conversaciones se reanudarían en enero de 1975 en Ginebra²⁸.

¿Se podía, pues, hablar del final de la distensión ante las dificultades para el diálogo entre Moscú y Washington? ¿O, más bien, estábamos ante una “Guerra Fría de nuevo cuño”, en la que los conflictos locales se multiplicaban sin provocar el derrumbe de la paz mundial? Maurice Vaïsse cree que, en realidad, el mundo asistía a una “reorientación” de las relaciones internacionales, que ya no se enfocaban exclusivamente desde el punto de vista bipolar ni desde el enfoque Este-Oeste, sino que ahora cogía auge la dimensión Norte-Sur –y más concretamente, Oeste-Sur-; porque desde 1973 –año marcado por la Paz de París, la guerra del Yom Kippur y la crisis del petróleo-, germinarían multitud de guerras regionales que presagiaban que ninguna tierra parecía libre de padecer un conflicto con dimensión planetaria, como demostraban el auge del integrismo islámico, el expansionismo de Vietnam, los problemas de América Latina y África²⁹. Pero no todo sería negativo: Estados Unidos y la URSS, en virtud de la cooperación acordada dos años antes, llevaron a cabo la misión espacial conjunta Apollo-Soyuz, un gran avance científico y, como indica Ronald E. Powaski, “un ejemplo impresionante de la cooperación de las superpotencias en un campo en el que habían competido feroz-

²⁷ KISSINGER, Henry: *Op. cit.*, pp. 812-814.

²⁸ HASLAM, Jonathan: *The Soviet Union and the politics of nuclear weapons in Europe, 1969-87. The problem of the SS-20*, Basingstoke, Macmillan, 1989, pp. 56-57; POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 235-236; BURR, William y ROSENBERG, David Alan: “Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975”, en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War. II. Crises and détente*, *op. cit.*, p. 109; SOUTOU, Georges-Henri: *Op. cit.*, pp. 792-793.

²⁹ VAÏSSE, Maurice: *Op. cit.*, pp. 123-124.

mente”³⁰. El siguiente paso sería la firma del Acta Final de Helsinki. Al menos una esperanza de horizonte de paz parecía abrirse paso en Europa.

2. ¿Cómo llega el presidente del Gobierno, Arias Navarro, a la Conferencia de Helsinki? El “espíritu del 12 de febrero” y los continuos vaivenes en política interior y exterior.

El asesinato del presidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, en manos de ETA en diciembre de 1973, supuso un punto de inflexión en los estertores del franquismo y un símbolo de su irremediable decrepitud y decadencia. El hasta entonces ministro de Gobernación, Carlos Arias Navarro, fue nombrado nuevo jefe de Gobierno en sustitución del fallecido Carrero. Una muestra, sin duda, de la influencia que ya ejercía sobre Franco la conocida como “camarilla de El Pardo”, que se aprovechaba del delicado estado de salud del dictador para condicionar sus decisiones. El Príncipe Juan Carlos, sucesor en la Jefatura del Estado, ni siquiera fue consultado para la formación del nuevo Gabinete³¹.

El Gobierno Arias fue esencialmente continuista en áreas como la económica y la social. Mantuvo a ocho ministros del Gabinete Carrero pero destituyó a todos los tecnócratas, incluido el hasta entonces titular de Exteriores, Laureano López Rodó; incluyó a varios falangistas y, para sorpresa de todos, nombró a un hombre de Manuel Fraga Iribarne, Pío Cabanillas, nuevo ministro de Información y Turismo. Sin embargo, el flamante jefe del Ejecutivo, consciente de que era imparable la cada vez más clarividente madurez del pueblo español para la convivencia y la pluralidad democrática, decidió abrir ligeramente el “puño de hierro” que representaba el régimen franquista. De esa forma, y ante el Consejo Nacional del Movimiento, Arias realizó el 12 de febrero de 1974 una declaración de intenciones en la que mostraba su propósito de modular un nuevo “consenso nacional”, que no sólo estuviese ligado a la adhesión inquebrantable a Franco, sino que también se manifestase en forma de “participación política” a través de la aparición de asociaciones; al mismo tiempo, prometió un nuevo talante de Gobierno, basado en una “información escrupulosa” y en una “resuelta apertura de los asuntos de

³⁰ POWASKI, Ronald E.: *Op. cit.*, pp. 245-246.

³¹ FUSI, Juan Pablo: *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Suma de Letras, 2001, pp. 239-241; TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 56-66.

Gobierno al debate institucional y a la confrontación de la opinión pública”³². Es lo que se ha dado conocer como el “espíritu del 12 de febrero”, que el régimen franquista en general, y Arias Navarro en particular, vendieron –sobre todo de cara al exterior- como un proceso aperturista. Se reformó la ley Sindical y se aprobaron tres leyes más: la ley de Régimen Local –para “democratizar” más los Ayuntamientos-, la ley de Asociaciones –que contemplaba la posibilidad de crear “asociaciones políticas” incluso críticas con el régimen, siempre y cuando cumpliesen “la legislación vigente”-, y la ley de Incompatibilidades para altos cargos.

Pero, aparte de las limitaciones de dicho impulso, que estaba lejos de ser homologable a un auténtico espíritu reformista democrático, la dictadura no terminó de llevar a la práctica sus intenciones presuntamente aperturistas porque, como señala Enrique Moradiellos, “la voluntad reformista de Arias Navarro demostró desde muy pronto sus limitaciones internas y externas”³³ en lo que Pere Ysàs ha dado en denominar “el aperturismo imposible” de Arias³⁴. En marzo de 1974, las relaciones con la Iglesia católica se tensaron hasta límites insospechados. El obispo de Bilbao, monseñor Antonio Añoveros, publicó una homilía en la Cuaresma de ese año –apenas tres meses después del asesinato de Carrero por parte de ETA- en la que afirmaba la existencia de un “problema vasco”, criticaba a partes iguales “todas las violencias” y hacía un llamamiento para liberar a los “pueblos oprimidos”, exigiendo una mayor protección a la “milenaria lengua vasca”. La reacción del régimen fue feroz: ordenó de forma fulminante que Añoveros fuera puesto bajo arresto domiciliario y se le conminó a abandonar España. El prelado bilbaíno respondió que sólo se marcharía del país si se lo exigía el Papa Pablo VI y amenazó con la posibilidad de excomulgar a todo aquel que le desalojase de su diócesis con violencia; una advertencia que hizo extensible al propio dictador, Francisco Franco, que siempre había hecho gala de su catolicismo. Este punto crítico de la tensión entre Iglesia y Estado acabó con una política de “hechos consumados”: la posibilidad de excomunión del jefe del Estado –que llegó a plantearse seriamente- y la mediación de la Santa Sede obligaron al régimen a retroceder. Si las relaciones de Madrid con la Iglesia

³² TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 71; GALLEGO, Ferrán: *El mito de la Transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008, pp. 43-47.

³³ MORADIELLOS, Enrique: *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2000, p. 184.

³⁴ YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del franquismo por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 149.

católica y el Vaticano eran de por sí tensas ante el estancamiento de las negociaciones sobre el Concordato, el “caso Añoberos” no hizo más que empeorar las cosas³⁵.

No sólo revivieron los viejos fantasmas con la Iglesia, uno de los actores fundamentales de la vida política y social española. Arias Navarro tuvo que afrontar graves crisis durante su mandato. La primera de ellas, los primeros síntomas de la depresión económica mundial derivada de la crisis del petróleo de 1973³⁶, que provocó una gran oleada de malestar social en forma de huelgas, especialmente en 1975³⁷. La segunda fue la caída, tras cinco décadas, del régimen del *Estado Novo* en Portugal. Dicho evento provocó airadas reacciones en el otro gran país de la Península Ibérica: sirvió para galvanizar a los sectores opositores, convenciéndoles de que una evolución similar de los acontecimientos era posible en Madrid; y, al mismo tiempo, espoleó a los ambientes más reaccionarios, el “búnker”, ante el temor de que en España se produjese un proceso paralelo, más aún cuando con el transcurrir de los meses y con la salida del general Spínola se vio que eran los sectores más izquierdistas de las Fuerzas Armadas lusas las que controlaban el proceso.

Por influjo de los sucesos de Portugal, Arias tuvo que enfrentarse a un primer – aunque muy minoritario – conato de “rebelión militar” contra la dictadura franquista. Habría que esperar al estallido de la Revolución de los Claveles de Portugal en abril de 1974 para que se dieran los primeros síntomas de descontento en filas castrenses: la destitución en junio del 74 del teniente general Manuel Díez Alegría, jefe del Estado Mayor, considerado el “Spínola español” y uno de los altos mandos más liberales del Ejército español, tras conocerse su entrevista con el líder comunista Santiago Carrillo en Bucarest³⁸; y el surgimiento, entre 1974-1975, de la Unión Militar Democrática (UMD)³⁹. El desmantelamiento de la UMD se daría justo el 29 de julio de 1975 con la detención de los oficiales militantes en medio de un espectacular despliegue policial, que, según Paul Preston, tenía la triple función de: humillar a los oficiales detenidos

³⁵ Para conocer más profundamente el desarrollo de esta crisis y los “tira y afloja” entre el obispo de Bilbao y el régimen, entre Madrid y Roma, y el papel jugado por los distintos actores como el nuncio, monseñor Dadaglio, o la Conferencia Episcopal Española, presidida por el cardenal Tarancón, *vid.* ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Confesiones*, Madrid, PPC, 1996, pp. 627-692; MARTÍN DE SANTA OLLA, Pablo: *La Iglesia que se enfrentó a Franco. Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Dilex, 2005, pp. 327-335.

³⁶ GARCÍA DELGADO, José Luis y JIMÉNEZ, Juan Carlos: “La economía”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, tomo I, pp. 506-509.

³⁷ YSÀS, Pere: *Op. cit.*, pp. 115-121.

³⁸ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 71.

³⁹ PRESTON, Paul: “El Ejército”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco, op. cit.*, pp. 369-373.

para ser calificados de “rojos”, montar una operación de disuasión contra el surgimiento de otros posibles grupos de descontento y, por último, poner en aprietos a Arias Navarro, que se encontraba en ese momento en la Conferencia de Helsinki, “ocupado haciéndose pasar por demócrata”⁴⁰. Sin embargo, no dejaba de ser significativo que el malestar con el régimen franquista y la infiltración de la oposición comenzase a llegar a sectores de una lealtad inquebrantable al jefe del Estado.

Amén del enfrentamiento con la jerarquía eclesiástica y los problemas con los militares, la represión no cesó ni un instante, como había demostrado la ejecución en marzo de 1974 del anarquista Salvador Puig Antich, último ejecutado en España con garrote vil por la justicia militar junto al preso alemán Heinz Chez; partidos políticos europeos, el Vaticano, organizaciones de Derechos Humanos y mandatarios como el canciller Brandt, protestaron por este hecho. Al mismo tiempo, Arias prácticamente enterraba las promesas de febrero cuando enfatizó, en un discurso en Barcelona en junio del 74, el protagonismo del Movimiento Nacional y proclamó la “identidad” entre éste y el pueblo español, dejando claro que la ampliación de la participación política a través de asociaciones se canalizaría a través del partido único y no se permitiría franquear las “líneas rojas” de la dictadura⁴¹. Como señala Javier Tusell, esta identificación entre Movimiento Nacional y el pueblo, así como la ejecución de penas capitales por delitos capitales por primera vez desde inicios de los años 60 parecían querer hacer ver que no resultaba “necesaria” ninguna reforma política a fondo⁴².

A todo ello había que unir la cada vez más débil situación del dictador, que obligó al Príncipe Juan Carlos a asumir en julio de 1974 de forma interina la Jefatura del Estado. El régimen comenzaba a hacer aguas y Arias Navarro intentó contentar a todos: por una parte, quiso recuperar el discurso del 12 de febrero; pero por otra, el brutal atentado terrorista de ETA en la cafetería Rolando de Madrid, que segó la vida de doce personas en septiembre de 1974 provocó una airada reacción por parte del “búnker”. Esta acción de la banda asesina exacerbó a los sectores más ultras de la dictadura, frenó la segunda y penúltima intentona aperturista de Arias Navarro, y el presidente del Gobierno dio otro bandazo para contentar a los radicales provocando una crisis de gobierno que provocó la salida de Pío Cabanillas del Ministerio de Información. Al mismo tiempo, la oposición se reorganizaba: el PCE, los carlistas y personalidades independientes como

⁴⁰ *Ibidem*, p. 373.

⁴¹ FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, p. 248.

⁴² TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, en CARR, Raymond (co-ord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco, op. cit.*, p. 167.

Antonio García Trevijano, Enrique Tierno Galván o Rafael Calvo Serer, entre otros, fundaban en París la Junta Democrática de España. También, el PSOE se renovó políticamente hablando con la celebración del Congreso de Suresnes, en octubre de 1974 que aupó a Felipe González a la Secretaría General; habría que esperar casi un año, a que en julio de 1975, los renovados socialistas, junto a monárquicos y democristianos fundaran la Plataforma de Convergencia Democrática, la otra gran plataforma opositora al régimen franquista⁴³. Igualmente, continuaban las movilizaciones en el ámbito universitario⁴⁴.

Cuando apenas le quedaban cuatro meses para llegar a Helsinki, Arias Navarro llevó a cabo una nueva crisis de gobierno y destituyó, pese a los lamentos de Franco, al ministro de Vivienda, José Utrera Molina, y al de Justicia, Francisco Ruiz-Jarabo, ambos del sector más falangista⁴⁵. Como reacción, y aprovechando la petición del presidente de las Cortes, Alejandro Rodríguez de Valcárcel, Franco aceptó la prolongación temporal de la legislatura de las Cortes hasta 1976, un hecho que enojó visiblemente al jefe del Gobierno, cuya autoridad era progresivamente minada en el seno de la dictadura; tanto, que en los mentideros de la Villa y Corte eran muchos los que consideraban que Arias no llegaría políticamente vivo a finales de 1975⁴⁶.

Pero el presidente del Gobierno “sobrevivió”. Sin embargo, lo único que Arias podría ofrecer en Helsinki como novedades legislativas “aperturistas” era un nuevo Estatuto de Asociaciones que, pese a permitir el nacimiento de entidades políticas con potestad de concurrir a los comicios organizados por el régimen, apenas se demostraría eficaz al depender de la aprobación del Consejo Nacional del Movimiento y al establecer unos límites muy estrictos –tener un mínimo de 25.000 afiliados y tener agrupaciones en, al menos, quince provincias-, para evitar disidencias del régimen; en junio de 1975 sólo había ocho asociaciones políticas, seis de las cuales eran de ideología falangista y sólo una aparecía como netamente reformista; la entidad más importante era la presidida por Adolfo Suárez, Unión del Pueblo Español (UDPE)⁴⁷. Por ende, la oposición democrática al régimen quedaba deliberadamente relegada de este Estatuto de Asociaciones Políticas, cuyo fiasco hacía prácticamente imposible vender hacia el exte-

⁴³ TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, *op. cit.*, p. 177-185.

⁴⁴ HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, RUIZ CARNICER, Miguel Ángel y BALDÓ LACOMBA, Marc: *Estudiantes contra Franco (1939-1975)*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007, pp. 369-404.

⁴⁵ FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, pp. 256-260.

⁴⁶ TUSELL, Javier: “Gobierno y oposición. El tardofranquismo (1969-1975)”, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁷ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, pp. 142-150; FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, pp. 256-257.

rior una imagen de apertura democrática. Pocas semanas antes de acudir a Helsinki, Arias declaró en las Cortes declaró que el régimen “no estaba en cuestión” y el ministro-secretario general del Movimiento, José Solís –que sustituyó a Fernando Herrero-Tejedor, fallecido en accidente de tráfico en junio-, declaró ante el Consejo Nacional, y en palabras de Tusell y García Queipo de Llano, que con el Estatuto de Asociaciones se habían obtenido “los resultados que eran buenamente posibles”⁴⁸. Otra nueva ley, la de Incompatibilidades, pretendía añadir algo más de transparencia a las opacas estructuras del régimen en lo que a altos cargos se refería.

En definitiva, Arias Navarro se presentó en la cita cumbre de la diplomacia multilateral de los años setenta transmitiendo una imagen de vacío de poder y de falta de iniciativa política, ampliamente cuestionado por los sectores más radicales de la dictadura y presionado por parte de una cada vez más vigorosa oposición que veía inminente el final del régimen⁴⁹. Como señala Juan Pablo Fusi, Arias Navarro, consciente de la obligación de combinar su lealtad –sincera- con el dictador y la necesidad de un mayor aperturismo en aras del consenso en el seno del régimen, desencadenó “una sucesión oscilante de avances y retrocesos”, que combinó a partes iguales “aperturismo verbal y represión real”; algo que acabó provocando el efecto contrario al que se proponía: como sostiene Fusi, Arias irritó al “búnker”, decepcionó a los aperturistas y alentó a la oposición clandestina, provocando una consiguiente “politización” de la sociedad española⁵⁰.

Si la situación interna del Gabinete Arias no afrontaba su mejor momento en el momento en el que el presidente del Gobierno embarcaba rumbo a Helsinki, otro tanto podemos decir de la política exterior española, a la que había que sumar no sólo múltiples retos y dificultades sino también decisivas transformaciones en el entorno internacional. Arias Navarro recordó en su discurso de presentación ante las Cortes la “vocación universal de España”, que mantenía “su afán en colaborar en la tarea de la paz” y al asegurar la continuidad de los “tradicionales lazos de amistad” con otros países, quería compartir su preocupación con otros países del mundo “en orden a los problemas que ponen en riesgo el progreso de la humanidad”⁵¹. Sin embargo, y pese a paréntesis de ciertos tintes brillantes como la asistencia a la Conferencia de Helsinki –si bien no fue mérito suyo-, al final de su mandato y de la recta final del régimen franquista, tendría que enfrentarse, como afirma Calduch, con una posición de “neoaislamiento internacio-

⁴⁸ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 193.

⁴⁹ GALLEGO, Ferrán: *Op. cit.*, pp. 173-177.

⁵⁰ FUSI, Juan Pablo: *Op. cit.*, p. 243.

⁵¹ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, p. 225.

nal que recordaba la de finales de la Segunda Guerra Mundial”⁵². Julio Gil Pecharromán habla de dos años de “breve pero intensa fase crepuscular”: se pudo comprobar lo “limitado” de los avances logrados por la diplomacia a lo largo de las dos últimas décadas anteriores y hasta qué punto asuntos de largo recorrido ya expuestos en Helsinki en 1973 por López Rodó se habían gestionado mal o todo lo bien que permitía la naturaleza autoritaria del régimen⁵³. El objetivo de la diplomacia española, ahora con el nuevo presidente, sería utilizar de nuevo a la CSCE no sólo como un fin en sí mismo – participar- sino también como un medio: todos los retos pendientes de solución seguían sobre la mesa y el proceso de Helsinki se presentaba como una de las oportunidades – una vez más- para intentar resolverlos, dado que era uno de los pocos foros internacionales en los que la España del tardofranquismo había tenido cierta visibilidad, capacidad de autonomía e iniciativa.

Pese a que Franco había apoyado la continuidad de Laureano López Rodó, con la llegada de Arias Navarro a la jefatura del Gobierno asumió la cartera de Asuntos Exteriores el hasta entonces embajador español en París, Pedro Cortina Mauri, el único diplomático que rigió los destinos del Ministerio desde la Guerra Civil. El flamante jefe de la diplomacia española tuvo que lidiar con momentos extremadamente delicados de la política exterior de España, justo en los estertores del franquismo, con una bulliciosa Revolución de los Claveles en Portugal, el país vecino, que se había llevado por delante la dictadura salazarista; con unas estancadas conversaciones con las Comunidades Europeas; con unas complicadas negociaciones con Estados Unidos y el Vaticano encima de la mesa; con un Marruecos dispuesto a ir a la guerra por el litigio del Sahara; y con un contexto internacional delicado, en medio de la inestabilidad provocada por la crisis del petróleo del 73 y la agitada situación en el Mediterráneo, que se confirmaría pocos meses más tarde de la llegada a Cortina Mauri con el estallido del conflicto de Chipre⁵⁴. Sostiene Manuel Espadas que ni Arias ni Cortina Mauri tuvieron tiempo para la programación de una política exterior ni los acontecimientos acaecidos en dicho período permitieron que ésta se plantease; así, mantiene este autor, los altos jerarcas del Gobierno fueron “espectadores o sujetos pacientes de los hechos que se produjeron fuera de

⁵² CALDUCH, Rafael: “La política exterior española durante el franquismo”, en CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994, p. 144.

⁵³ GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo(1939-1975). Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, pp. 357-358.

⁵⁴ PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000, p. 368.

nuestras fronteras y afectaron directamente a España”, unos como reacción a la propia política española de oportunismo ante la evidencia de la zozobra del régimen, otros como realidades a las que no podía sustraerse a la dictadura en decadencia ante acontecimientos como la Revolución de los Claveles portuguesa⁵⁵.

A ello había que unir la situación de práctica catástrofe y caos que vivía el propio Palacio de Santa Cruz antes de la visita de Arias Navarro a la capital finlandesa. Un protagonista de excepción, Alonso Álvarez de Toledo, que trabajaba en el Gabinete Técnico de Cortina Mauri, narró tanto en una entrevista con el Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI) como en sus memorias, los problemas internos que en la primavera de 1975 presentaba el Ministerio de Asuntos Exteriores:

“(...) Los meses en el Gabinete de Pedro Cortina me depararon bien pocas satisfacciones. (...) Ahora, durante esta nueva temporada a su lado en Gabinete Técnico, me llegó a frustrar profundamente su continua actitud de duda metódica y la desconfianza que mostraba ante cualquier propuesta, cosa que le impedía tomar a tiempo las decisiones que exigía la marcha del Ministerio. Aún estando de acuerdo con él en muchas cosas, hubo un momento en que llegué a presentar mi dimisión, harto de ser testigo de su incapacidad para impedir el creciente descontento que invadía el Ministerio.

(...)

Como Cortina no hizo caso de la carta de dimisión que, en una ocasión, le había dejado sobre la mesa, volví a insistirle y le entregué otra, esta vez en mano, en la que aproveché, además, para reiterarle mi dimisión, llamarle la atención sobre la situación del Ministerio. Los resultados de la nueva carta fueron nulos respecto a mi situación como lo demuestra que, aunque la escribí a primeros de mayo, cuando en noviembre murió Franco, yo seguía en el Gabinete. Cortina parecía valorar más mi franqueza que mis críticas.”⁵⁶

Álvarez de Toledo se quejaba amargamente de que Cortina impuso una administración tan férrea y centralizada en el Palacio de Santa Cruz que decidió que hasta los trámites más nimios como el libramiento de dietas debían llevar su firma, lo que lastraba el aparato burocrático del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, describe una situación anárquica –por ejemplo, despachos inadecuados para altos cargos, realización de fotocopias de los documentos internos del Ministerio en la misma sala junto a la en-

⁵⁵ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987, pp. 254-255.

⁵⁶ ÁLVAREZ DE TOLEDO Y MERRY DEL VAL, Alonso: *Notas a pie de página. Memorias de un hombre con suerte*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 114-115.

trada principal, donde chóferes, guardias, policías, etc., acostumbraban a descansar, hablar “y jugar a las cartas”; desciframiento de telegramas cifrados por personas con acceso a todos los temas secretos que contenían, y que además, estaban mal pagados y descontentos; ceses inadecuados; tensiones y roces entre algunos departamentos de la casa que constituían “un freno para su buena marcha y, en consecuencia, un deterioro más del ambiente de la misma”; y absoluto desgobierno en lo que a nombramientos se refería: no había cónsul en Sao Paulo que rentabilizase los éxitos obtenidos en Feria de Muestras; el Consulado en Amberes llevaba cuatro meses vacante; la legación en Bonn seguía sin embajador tras la muerte de su anterior titular, Javier Conde, lo que había provocado una pésima coordinación y la falta de peticiones españolas en la visita a Madrid del ministro germano-occidental de Exteriores, Hans-Dietrich Genscher; también seguían expeditos el Consulado de Fráncfort y la Dirección de la única Oficina Comercial que España tenía en Alemania⁵⁷. En definitiva, una situación calamitosa. Tales fueron los enfrentamientos de Álvarez de Toledo con el ministro Cortina Mauri que, pese a que como miembro del Gabinete Técnico estaba en el listado de la delegación española en la tercera fase de la Conferencia de Helsinki⁵⁸, finalmente no embarcó: había dimitido desde mayo y nadie –ni el ministro de Asuntos Exteriores– le había ni aceptado ni rechazado su dimisión⁵⁹.

El proceso de la CSCE era una de las pocas ventanas a las que se podía agarrar el régimen franquista. La visita oficial de los Príncipes de España a Finlandia, que tuvo lugar entre el 3 y 6 de junio de 1975, tuvo muy presente la pronta celebración de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki. Como se pudo ver en anteriores capítulos, las relaciones entre España y Finlandia habían conocido un importante impulso con Gregorio López-Bravo en el Palacio de Santa Cruz, en el marco de su búsqueda de nuevos mercados y socios políticos. La política exterior de Finlandia pasó de una perspectiva nórdica a una europea, siempre manteniendo una activa neutralidad que era percibida como un instrumento para lograr mantener su soberanía frente al poderoso vecino soviético⁶⁰. Con el régimen de Franco, dicha política de neutralidad no había sido una excepción: era de los pocos países nórdicos que no mostraba una activa oposición al dictador

⁵⁷ Entrevista con Alonso Álvarez de Toledo y Merry del Val. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 16 de marzo de 2011.

⁵⁸ “Componentes de la delegación de España en la Conferencia de Helsinki”, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (en adelante AMAE), R 25688, expediente 1.

⁵⁹ Entrevista con Alonso Álvarez de Toledo y Merry del Val. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 16 de marzo de 2011.

⁶⁰ JUSSILA, Osmo, HENTILÄ, Seppo y NEVAKIVI, Jukka: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, pp. 347-354, 376-384.

que regía con “mano de hierro” los destinos de España. En ese sentido irían los discursos y entrevistas de los altos representantes españoles en esta visita oficial.

En el almuerzo de honor que el 3 de junio el presidente Urho Kekkonen, ofreció a los Príncipes, el jefe de Estado finlandés agradeció “profundamente” la actitud de la diplomacia española en la Conferencia de Seguridad. Don Juan Carlos, en su discurso de respuesta, aseveró que España compartía el “sentido realista” y las “ideas de paz y cooperación” expresadas por Kekkonen “dentro del mutuo respeto a la soberanía y el sistema de gobierno de cada nación”; en ese sentido, señaló el heredero a la Jefatura del Estado, la diplomacia española había realizado “importantes esfuerzos” en la CSCE, que, deseó “concluya felizmente en fecha próxima en Helsinki y alcance resultados fecundos, positivos y permanentes”⁶¹.

Por su parte, el ministro español de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, expuso a su colega finlandés, Ahti Karjalainen, la necesidad de que el “primer cesto”, aparte de confirmar multilateralmente los resultados de la Segunda Guerra Mundial –en especial, el respeto a las fronteras- y el respeto a la integridad territorial, debía estar basado en el principio de la “independencia política”; aspecto que los Gobiernos de ambos bloques parecían comprometidos a respetar, no así los partidos políticos y organizaciones europeas de los países occidentales, que trataban de “inmiscuirse en los asuntos propios de otros Estados”. Madrid había conseguido una cierta aceptación por parte de las cancillerías europeas, que ya no buscaban el derribo de un régimen franquista que parecía tocar a su fin con el cercano “desenlace natural” de la muerte del dictador; lo que sí continuaba ocurriendo es que por las presiones de muchas entidades de la sociedad civil y partidos del centro-izquierda europeo, la España de Franco no lograba una plena inserción internacional; de ahí que durante esta visita se alabase la neutralidad de Finlandia. También declaró Cortina que el problema de la cooperación estaba ligado al de la seguridad, de ahí que al considerar el Mediterráneo como un “centro vital” para la seguridad europea, España hubiera querido que se oyera en la CSCE a los países mediterráneos⁶².

Karjalainen manifestó que España y Finlandia coincidían “ampliamente” respecto a las tareas o metas de la Conferencia y expresó que su Gobierno defendía que siempre que debían “ponerse en práctica” los documentos aprobados por todos los Estados; igualmente, el ministro finlandés de Asuntos Exteriores consideró “conveniente” que

⁶¹ *ABC*, 4 de junio de 1975, p. 29.

⁶² “Entrevista del Ministro de Asuntos Exteriores, Cortina Mauri, con su colega finlandés, Karjalainen. Helsinki, 4 de junio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 7.

Madrid y Helsinki continuaran colaborando “estrechamente” y agradeció el “papel positivo” de España en todo el proceso de la CSCE; Cortina, satisfecho por esas palabras, le transmitió que la visita de los Príncipes era “una aplicación anticipada” de los principios del futuro Acta de Helsinki de respeto a la soberanía interna de los países, porque, alegó, “lo más importante de Europa son los Estados y las relaciones de éstos entre sí”. La prensa finlandesa y española hicieron una importante cobertura a la visita oficial de los Príncipes a Helsinki, considerada la “antesala” de la que el presidente del Gobierno iba a realizar a la capital de Finlandia con motivo de la tercera fase de la CSCE a finales del mes siguiente⁶³.

3. La inauguración de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki y el discurso de Carlos Arias Navarro.

Concluida la segunda fase de Ginebra el 22 de julio de 1975, tocaba la firma del Acta Final de la Conferencia pocos días después, que se daría de nuevo en Helsinki, pero ahora era el turno para jefes de Estado y de Gobierno. Excluida, por razones obvias, la asistencia del general Franco a la capital finlandesa, se optó por enviar al presidente Carlos Arias Navarro. Como acabamos de ver, el Príncipe Juan Carlos había realizado el mes anterior una visita oficial a Finlandia y no era ni jefe de Estado ni de Gobierno; pero, al mismo tiempo, si se enviaba únicamente al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, al frente de la delegación de España, el resto de países participantes interpretarían que Madrid estaba despreciando la tercera fase de la CSCE. Además, el régimen era consciente de la importancia histórica de una cumbre que suponía una excelente oportunidad para visibilizar un posible fin del ostracismo internacional al que se veía sometida la España de Franco, pues iba a suponer, según Juan Carlos Pereira, la primera toma del régimen con otros líderes mundiales⁶⁴. Por tanto, ahora que la CSCE llegaba a su fin parecía conveniente aprovechar la oportunidad que dicha cita histórica brindaba para intentar resquebrajar la práctica postergación que la comunidad internacional seguía desplegando sobre la dictadura de Franco.

⁶³ “Nota informativa núm. 886/75 de la Oficina de Información Diplomática sobre la visita oficial de los Príncipes de España a Finlandia. Madrid, 9 de junio de 1975”, AMAE, R 25687, expediente 7; “Despacho del embajador de España en Helsinki, Guillermo Cebrián, al ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri. 4 de abril de 1975”, AMAE, R 14089.

⁶⁴ PEREIRA, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1983, p. 195.

La prensa española comenzó a hacerse eco de la noticia del futuro viaje de Arias a Helsinki días antes de que tuviera lugar la ceremonia de apertura. De esa forma, *La Vanguardia* del 27 de julio subrayaba la “sensibilidad” de España en cuanto acontecía en el Mediterráneo y la defensa de su carácter “básicamente europeo”, mostrando las líneas fundamentales de España en la CSCE⁶⁵; y en *Pueblo*, José María Carrascal, corresponsal del diario de los sindicatos en Nueva York, destacaba que España había sido uno de los países más activos en la Conferencia “por razones ideológicas”, pero que, sobre todo, Madrid veía en Helsinki una “oportunidad” tras verse aislada internacionalmente⁶⁶. Tal y como resaltaba Luis Calvo, enviado especial de *ABC* a Helsinki, la posición de España ante la CSCE estaba marcada por una actitud “realista” al ofrecérsele, “por primera vez en muchos años”, una participación en la tarea de buscar soluciones concretas a los problemas europeos⁶⁷. Sin embargo, no todo eran parabienes en la prensa europea: André Fontaine, redactor jefe del prestigioso periódico francés *Le Monde*, denunciaba la “hipocresía” de países que iban a refrendar lo que llevaban infringido años, poniendo como ejemplo, entre otros, a la España de Franco por violar los Derechos Humanos y el respeto a las minorías marcado por el Acta Final en alusión a la represión anti-nacionalista⁶⁸.

El martes 29 de julio Carlos Arias Navarro partía del Aeropuerto de Madrid-Barajas rumbo a Helsinki, en un “Boeing 727” de Iberia, a las 11 horas. La delegación española que le acompañaba estaba compuesta por el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri; José Luis Los Arcos, director general de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores; Nuño Aguirre de Cárcer, director general de Europa del Ministerio y jefe de la delegación española en la CSCE; Guillermo Cebrián, embajador de España en Finlandia; Miguel Solano, embajador de España en los organismos internacionales de Ginebra y jefe “interino” de la delegación española en la fase de Ginebra; dos miembros de la delegación española en la CSCE, Javier Rupérez y Jorge Fuentes; dos miembros de la Cancillería del Consejo de Estado, José Antonio Andreu y Antonio Oyarzábal; José Luis Dicenta, jefe de Gabinete del ministro Cortina Mauri; el secretario de Embajada Antonio García Abad; y José Miquel, adjunto de Embajada⁶⁹. Pese a que tendría el privilegio de representar a la España de Franco en una cumbre internacional

⁶⁵ *La Vanguardia*, 27 de julio de 1975, p. 7.

⁶⁶ *Pueblo*, 28 de julio de 1975, p. 16.

⁶⁷ *ABC*, 29 de julio de 1975, pp. 17-18.

⁶⁸ *Le Monde*, 29 de julio de 1975, pp. 1, 3.

⁶⁹ “Componentes de la delegación de España en la Conferencia de Helsinki”, AMAE, R 25688, expediente 1.

de renombre, Arias Navarro no estaba del todo seguro sobre cómo se iban a desarrollar los acontecimientos; no en vano, llegó a mostrar su temor a los diplomáticos españoles sobre qué tipo de recibimiento iba a tener entre el resto de dirigentes internacionales, especialmente entre los del bloque comunista⁷⁰. Mientras, el mismo día que el presidente del Gobierno viajaba hacia Helsinki, las Cortes Españolas aprobaban uno de los “proyectos estrella” del Gabinete Arias: la ley de Incompatibilidades, que tenía como objetivo potenciar una mayor transparencia en el seno del régimen y regular el papel de los procuradores⁷¹, y a la que Arias Navarro se referiría en todas sus entrevistas bilaterales en Helsinki junto al Estatuto de Asociaciones para vender una presunta apertura y “democratización” del régimen.

La presencia de Arias Navarro en Helsinki estaría marcada, fundamentalmente, por su discurso ante la Conferencia la tarde del 31 de julio y por los encuentros bilaterales que mantuvo con multitud de dirigentes internacionales. En los mismos se puede apreciar el amplio desconocimiento que, en materia de política exterior, tenía el presidente del Gobierno, dejadez que se aplicaba igualmente al proceso de la CSCE, sobre el que no había mostrado interés alguno, pese a que llevaba año y medio al frente del Ejecutivo⁷². ¿Acudía Arias a Helsinki, pues, únicamente en busca de la “gloria” política? Fuera como fuese, en muchas de estas entrevistas, como se verá en las próximas líneas, Arias aprovechó su presencia en la capital de Finlandia para intentar solucionar los problemas pendientes de la política exterior española, anteriormente citados, además de para blanquear la imagen del régimen y reforzar su posición ante el “búnker” franquista. La delegación española aterrizó en la ciudad helsinguina a las 15:30, hora local, siendo recibida por el presidente finlandés, Urho Kekkonen. Nada más llegar, y tal y como estaba previsto, Arias Navarro se reunió, junto a varios miembros de la delegación española, con el secretario general de Naciones Unidas, Kurt Waldheim, a las 17 horas en el Hotel Hesperia de la capital finesa; un encuentro sobre el que luego hablaremos.

Naturalmente, la prensa española no fue ajena a la llegada de Arias a Helsinki. El vespertino *Informaciones* adelantaba en primicia las declaraciones a la prensa del presidente Arias antes de coger el avión rumbo a la capital de Finlandia; el jefe del Ejecutivo

⁷⁰ Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

⁷¹ Ley 30/1975, de 31 de julio, sobre Régimen de Incompatibilidades de los Procuradores en Cortes, Boletín Oficial del Estado, núm. 183, de 1 de agosto de 1975, pp. 16330 a 16331. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-16298> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

⁷² Entrevistas con Nuño Aguirre de Cárcer (27 de mayo de 2009) y Javier Rupérez (29 de julio de 2010). Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI).

anunciaba que iniciaba el viaje “con ánimo esperanzador”, siempre manifestando que, en su opinión, la CSCE debía ser “el punto de partida, no de llegada para consolidar la paz y la estabilidad” en Europa; este diario resaltaba igualmente que la visita de Arias Navarro a la Conferencia de Helsinki suponía por sí misma un hito histórico: era la primera vez en cuarenta años que un jefe de Gobierno español hablaba ante delegaciones de todo el mundo en el extranjero⁷³. También, como recogía *Ya*, Arias había mostrado su satisfacción la diplomacia española había tenido ocasión de “salvaguardar ciertos objetivos de su política exterior” como la posibilidad de modificar pacíficamente las fronteras –en alusión a Gibraltar-⁷⁴.

Al día siguiente, 30 de julio, *Arriba* abría con la foto del recibimiento de Kekkonen al presidente del Gobierno⁷⁵. Nada más aterrizar en Helsinki, el presidente del Gobierno español había realizado una esperada alocución –dada la tradicionalmente nula presencia de España en cumbres como esta- ante la prensa mundial, en la que expresaba su confianza en que la CSCE fomentase “la paz y la prosperidad europea”, avanzando igualmente que aprovecharía la presencia de otros treinta y cuatro líderes internacionales para confrontar puntos de vista sobre los problemas más candentes de la política exterior española⁷⁶.

La tercera fase de la CSCE se desarrollaría de conformidad a las normas de procedimiento y demás disposiciones de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, aprobadas por los Estados participantes en la primera fase, el 3 de julio de 1973⁷⁷. Según lo adoptado en la segunda fase de Ginebra, sería al más alto nivel político, de jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes en la Conferencia; asimismo, el secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, sería “invitado de honor” y abriría la sesión inaugural junto al presidente del país anfitrión, Urho Kekkonen. La Cumbre de Helsinki se inauguró el 30 de julio de 1975, a las 12:00 horas y se clausuró el 1 de agosto a las 18:00, tras la firma del Acta Final de la CSCE, documento que pondría fin a esta primera reunión del proceso de Helsinki⁷⁸. Comenzaba una reu-

⁷³ *Informaciones*, 29 de julio de 1975, pp. 1, 40.

⁷⁴ *Ya*, 30 de julio de 1975, pp. 3, 4, 8.

⁷⁵ *Arriba*, 29 de julio de 1975, pp. 1, 13.

⁷⁶ *Ya*, 30 de julio de 1975, pp. 3, 4, 8.

⁷⁷ “Párrafos 10-12, 63. Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. Helsinki, 8 de junio de 1973”, CSCE/OSCE Archive, S/2.

⁷⁸ “CSCE/CC/104. Text registered by the Co-ordinating Committee, Organization of the third stage of the CSCE, in Helsinki. Conference on Security and Co-operation in Europe. 18 July 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/16.

nión de carácter histórico: como subraya Javier Rupérez, “nunca tanto poder había estado representado en el mismo lugar”⁷⁹.

En la sesión de apertura, Urho Kekkonen, como alto representante del país anfitrión y presidente de la Conferencia, calificó al Acta Final de la CSCE como “documento político internacional sumamente importante”, resultado de la voluntad política de todos los Estados participantes para mejorar e intensificar sus relaciones mutuas por el bien de sus pueblos y, al mismo tiempo, expresión de su deseo de contribuir a la paz, la seguridad, la justicia y la cooperación en Europa. Kekkonen calificó de “día de alegría y de esperanza para Europa” el inicio de la tercera fase de la CSCE, porque se había “enterado” un pasado marcado por los conflictos y se daba paso a una época marcada por la cooperación. El presidente finlandés acabó destacando que el simple hecho de que prácticamente todos los actores estatales de la vida política europea hubieran participado en la Conferencia demostraba que había llegado “el momento de pasar de la intención a la acción”⁸⁰.

Por su parte, Kurt Waldheim, secretario general de la ONU, felicitó a los Gobiernos presentes en Helsinki por haber seguido “la lógica y la sensatez” para lograr un acuerdo sobre principios e intereses comunes, que fomentaría una situación dinámica de paz que los pueblos de Europa merecían “después de siglos de conflictos”. A juicio de Waldheim, el Acta Final reflejaba “dos grandes verdades de importancia primordial”: que la paz no podía garantizarse sin los esfuerzos constantes de todos los países y sólo por medio del equilibrio militar, porque “cooperación” y “seguridad” estaban “estrechamente vinculadas”. El secretario general de Naciones Unidas reconoció que el documento que saldría de la Conferencia, pese a no ser “jurídicamente obligatorio” por no contener un mecanismo de ejecución, adquiriría fuerza como “reflejo de un consenso para eliminar o reducir los casos de tirantez en Europa”. Igualmente, el máximo dirigente de dicha organización multilateral proclamó que los Estados participantes habían actuado “con sabiduría” al otorgar una gran confianza a los organismos de las Naciones Unidas como la CEPE y la UNESCO para la cooperación en los campos económico y cultural prevista en la segunda y tercera “cestas” del documento final; finalmente, el secretario general de la ONU quiso hacer especial hincapié en que los dirigentes reunidos en Helsinki habían dado “un paso importante” hacia los objetivos de la Carta de Naciones Unidas –

⁷⁹ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976, p. 288.

⁸⁰ “CSCE/III/PV/1. Verbatim record of the first meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Wednesday, 30 July 1975, at 12 noon. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 July 1975, pp. 2-3”, CSCE/OSCE Archive, E/82.

mentada en distintas ocasiones en el Acta Final-, y declaró que si los Estados participantes continuaban en ese camino de “aumentar la confianza y el respeto mutuos”, la CSCE demostraría que había tenido una gran importancia histórica “no solamente para Europa sino también (...) para toda la Humanidad”⁸¹.

A las 17:00 horas del 31 de julio, con adelanto respecto al plan previsto por la organización por la llegada con retraso del presidente portugués, Costa Gomes⁸², tuvo lugar el “momento estrella” que tanto tiempo llevaba esperando el régimen franquista: Carlos Arias Navarro se convertía en el primer jefe del Gobierno español en dirigirse a un foro internacional desde el año 1939. El jefe del Ejecutivo comenzó su discurso, de veinte minutos de duración, agradeciendo a Finlandia su hospitalidad y sus buenos oficios y los tres años de esfuerzo “inimaginables” –en especial en la segunda fase de Ginebra- que habían hecho todas las delegaciones para llegar a un acuerdo final. El presidente del Gobierno de España recordó la prontitud de la respuesta de su país en 1969 al ofrecimiento de Finlandia y resaltó los puntos fundamentales del Memorándum español de diciembre de ese año: participación de todos los países europeos más Canadá y Estados Unidos; respeto mutuo y no injerencia en asuntos internos de los Estados; y examen de los problemas que impedían una colaboración normal entre los países europeos⁸³. A continuación, Arias, dirigiéndose a los presentes, dio una particular definición de la situación política de España en el mundo:

*“Mi país, (...) potencia de dimensión media no incluida en ninguno de los bloques militares en presencia, llevada por la Historia y por la Geografía a jugar un papel esencial en el acontecer europeo, es, al mismo tiempo, lazo de unión entre pueblos, mares y continentes, que de una u otra manera llevan nuestra impronta. Por ello hemos participado en la Conferencia, con la conciencia de que en ella no se agotaba todo el contenido de la construcción de la seguridad y del reforzamiento de la cooperación en Europa”*⁸⁴.

⁸¹ “CSCE/III/PV/1. Verbatim record of the first meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Wednesday, 30 July 1975, at 12 noon. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 July 1975, pp. 4-6”, CSCE/OSCE Archive, E/82.

⁸² *Pueblo*, 31 de julio de 1975, pp. 1, 16.

⁸³ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

⁸⁴ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051.

Arias destacó que España había tenido “siempre especial interés” en subrayar la “estricta igualdad” con la que los participantes actuaban en la negociación, a través de la regla del consenso y de la igualdad soberana de todos los Estados; así, todos los países podían participar “sobre bases equitativas en el diálogo multilateral” y, de esa forma, en velada alusión a España, “hacer valer sus aspiraciones legítimas y tomar una clara y activa conciencia del creciente papel que pueden desempeñar en los asuntos europeos”. Igualmente, el presidente del Gobierno español quiso recordar que España había ido a la Conferencia de Seguridad con la consideración de que el proceso debía ir más allá de los problemas surgidos tras la Segunda Guerra Mundial y que no podía centrarse sólo en la dimensión Este-Oeste, sino que también debía tener en cuenta las relaciones Norte-Sur, aspecto, recordemos especialmente reseñado en el tema mediterráneo⁸⁵.

En una segunda parte de su discurso, el presidente del Gobierno realizó un análisis pormenorizado de las tres “cestas” de la CSCE. Arias empezó, en primer lugar, destacando la importancia de la Seguridad, en concreto de los Principios que regían las relaciones entre los Estados y reclamó que “decálogo de normas de conducta” pasase a ser “letra viva y actuante” para que su puesta en marcha pudiera fructificar en una “comprensión abierta y colaboración plena” entre los países participantes. El jefe del Ejecutivo afirmó que España hubiera preferido “mayor presencia” de los temas militares; recordemos que Madrid, pese a su inicial rechazo al *linkage* CSCE-MBFR, al estar excluida de este último foro de negociaciones había defendido que todos los Estados estuvieran “debidamente informados” respecto a las MBFR y las SALT “por si ello pudiera afectar a su propia seguridad”. Aún así, Arias Navarro celebró el hecho de que, en las medidas tendentes a fomentar la confianza entre los Estados, se hubiera aceptado la propuesta española de intercambios entre personal militar sobre la base de reciprocidad, para organizar visitas de delegaciones castrenses, con el objetivo de lograr así “una mejor comprensión mutua entre los estamentos militares de nuestros diferentes países”⁸⁶.

⁸⁵ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051; “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

⁸⁶ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051; “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

A continuación, el presidente del Gobierno resaltó la importancia que Madrid dio durante las distintas fases de la CSCE al Mediterráneo: la diplomacia española había defendido desde el inicio del proceso de Helsinki que a dicha zona debía extenderse el proceso de mejora de la seguridad. Así, señaló el jefe del Ejecutivo, gracias al apoyo de delegaciones como Italia o Malta –ignoró Francia o Yugoslavia, por ejemplo–, el Mediterráneo se convirtió en la única región citada en el Acta Final de Helsinki, con el objetivo de hacer de la misma un área de paz justa y para promover la cooperación y el entendimiento entre todos los pueblos ribereños⁸⁷.

En el apartado de “Cooperación”, Carlos Arias Navarro defendió ante el resto de jefes de Estado y de Gobierno la importancia de la misma, en sus diversos ámbitos económicos, sociales, técnicos, etc., preconizando que “el último y verdadero destinatario de todos nuestros esfuerzos es el hombre, el hombre concreto para el que buscamos un mundo más justo, más seguro y más próspero”. Recordó ante el plenario las propuestas españolas sobre turismo y emigración por la experiencia de dicho país en dichos ámbitos; iniciativas que habían sido aprobadas por el resto de delegaciones, dando a ambas un relieve socio-económico pero también en el ámbito de los contactos humanos. Asimismo, afirmó Arias Navarro su esperanza en que las disposiciones sobre las relaciones entre personas solucionasen problemas humanitarios, salvaran fronteras, unificasen a las familias separadas y fomentasen encuentros entre la juventud, entre otras medidas. Igualmente, defendió el alto jerarca del régimen franquista la extensión de la información para facilitar un conocimiento real entre los pueblos europeos, en torno a lo cual también giraban las propuestas sobre educación y cultura⁸⁸.

Posteriormente, en la tercera parte de su discurso, el jefe del Gobierno español destacó que, aunque su país no estaba “plenamente satisfecho de los resultados obtenidos” –no expuso las razones del por qué de dicha afirmación–, los logros obtenidos en Helsinki eran “importantes”; de esa forma, defendió que la CSCE debía “continuar, ampliarse, profundizarse”, por lo que se hacía necesario trabajar para que la Conferencia

⁸⁷ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051; “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

⁸⁸ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051; “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

no fuera un “punto muerto” en el pasado. Y es que, según Arias, Madrid siempre mantuvo durante todo el proceso la continuación de los esfuerzos empezados hacia un “concierto europeo” y señaló: “el apoyo de España nunca faltará para que se consolide la obra de la Conferencia en bien de la paz, de la seguridad y del progreso de nuestros pueblos”. El jefe del Gobierno manifestó que el Acta Final debía ser conforme al Derecho internacional, dejando claro que su resultado no podía “afectar ni perjudicar” a una cuestión examinada en otra instancia internacional que fuera competente ante ella y ante la cual “seguía pendiente de solución”; Arias Navarro no lo dijo explícitamente pero las alusiones veladas se dirigían al litigio de Gibraltar y a la ya manida teoría española de que la aceptación del *statu quo* y la inviolabilidad de las fronteras no era la aceptación automática del estatus colonial del Peñón y la soberanía británica sobre el mismo⁸⁹.

Finalmente, el presidente del Gobierno español concluyó su parlamento renovando su “sincero agradecimiento” a Finlandia y al presidente Kekkonen con los mismos tintes de universalismo que emplearan en su momento Aguirre de Cárcer y López Rodó:

*“Lo hago en una de las grandes lenguas que el Continente (sic) europeo ha ofrecido al mundo y que esta Conferencia ha utilizado como lengua de trabajo. Idioma compartido por numerosos países hermanos al otro lado del Atlántico con los que mantenemos lazos indestructibles y a los que siempre tendremos presentes a la hora de extender los beneficios que la seguridad y la cooperación en Europa pudieran aportar a la paz, la seguridad, la justicia y el progreso en el mundo”*⁹⁰.

En definitiva, Arias Navarro se había limitado a recordar lo hecho por España en el proceso de la CSCE tanto en los años previos como en las negociaciones concretas. Al día siguiente, 1 de agosto de 1975, la prensa española aludía unánimemente al discurso de Arias Navarro ante la Conferencia de Helsinki, e incluso lo publicaban íntegro. *ABC* resaltaba la “excelente acogida” al parlamento del presidente del Gobierno español, elogiado por su “ponderación y equilibrio” y por su “claridad y firmeza”; el diario monárquico, haciéndose eco de una noticia de la agencia Pyresa que recogerían todos los día-

⁸⁹ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051; “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 38-43”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

⁹⁰ “Discurso del Excelentísimo Señor Presidente del Gobierno de España en la III fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki, 1 de agosto de 1975” [día previsto inicialmente], AMAE, R 14051.

rios, señaló que el discurso de Arias Navarro había recibido “una larga salva de aplausos”, entre ellos los de Breznev y el de Ford; sólo evitó lo propio el líder yugoslavo, Tito, que abandonó la sala antes de que el jefe del Ejecutivo español subiese al estrado⁹¹ y que, además, fue el único dirigente socialista que se negó rotundamente a mantener cualquier tipo de contacto con Arias Navarro. Igualmente, el diario falangista *Arriba* abría con un “Arias habla a Europa”, calificando el discurso del presidente de “brillante, directo, intencionado, práctico”, hablando incluso de la proposición de un “decálogo de distensión a la española” -en realidad Arias se había limitado a hacer una recapitulación de los Principios más importantes-, marcado por “una mayor democratización” de las relaciones internacionales, colocando en pie de igualdad a los países europeos, haciendo una adulación final a Arias, al que atribuía haber “acuñado” el “espíritu de Helsinki”; la cabecera del Movimiento Nacional llegó incluso a calificar de “jornada española” en la CSCE al 31 de julio⁹². Más panegírico -con ciertas dosis de desconocimiento- por parte de dicho periódico, como se ve, era imposible. *Arriba* manifestó que España, representada por Arias Navarro, había sido escuchada “con atención y respeto”, y que los aplausos que ese “importante discurso” le había prodigado el plenario, “podrían ser significativos de que el concepto de nuestra valoración y posición respecto a Europa va a variar favorablemente para los intereses de nuestro país”⁹³.

Mientras, el católico *Ya* editorializaba sobre la exposición política de Arias Navarro en la Conferencia, señalando que el presidente del Gobierno había hecho una “valiosa presentación pública de España (...) de corte sublimizar (sic)”, resaltando que el jefe del Ejecutivo había apostado por prestar atención a las relaciones Norte-Sur -con el Mediterráneo como clave para la seguridad europea-⁹⁴. *La Vanguardia* destacaba en otro editorial titulado “De Norte a Sur” que gracias a la influencia de, entre otros países, España, la Conferencia “descubrió el Mediterráneo”. La cabecera barcelonesa consideraba que la frase clave del discurso de Arias fue: “En la Conferencia no se ha agotado todo el contenido de la seguridad y cooperación europea”; el diario del Grupo Godó informó de una nueva rueda de prensa de Arias Navarro en el “Villa de Agaete” -recientemente adquirido por la compañía Transmediterránea-, agradeciendo al presidente del Gobierno español por sus reuniones con los informadores para que éstos conocieran los entresijos

⁹¹ *ABC*, 1 de agosto 1975, pp. 9-13.

⁹² *Arriba*, 1 de agosto 1975, pp. 1, 3, 5, 28-30.

⁹³ *Arriba*, 2 de agosto de 1975, p. 7.

⁹⁴ *Ya*, 1 de agosto 1975, pp. 7-9.

de las reuniones y de la CSCE⁹⁵. Mientras, *Pueblo* seguía la tónica habitual del resto de diarios y destacaba de Arias: “El apoyo de España nunca faltará”⁹⁶.

En general, los discursos de los treinta y cinco jefes de Estado y de Gobierno estuvieron marcados por la prudencia de las cancillerías occidentales, que mostraron su satisfacción por el acuerdo firmado en Helsinki al tiempo que avisaron de que vigilarían su cumplimiento, especialmente en las materia del “cesto III”; por el contrario, hubo una explosión de entusiasmo en Gobiernos del Pacto de Varsovia, que señalarían que nadie había salido perdedor de la CSCE, que lo acordado había sido un ejercicio de realismo –al fin y al cabo ya obtenían, a grandes rasgos, lo que buscaban-, y que ahora había que aspirar a la distensión militar y el desarme, lo cual expresó a la perfección el líder soviético, Leonidas Breznev⁹⁷. A las llamadas a un desarme equilibrado y progresivo en Centroeuropa se sumaron el yugoslavo Tito⁹⁸ y el finlandés Kekkonen⁹⁹, aunque ambos apelaron a la “responsabilidad” de las dos grandes potencias. Por su parte, el presidente de Francia, Valéry Giscard d’Estaing, mostró la disposición de su país a “cumplir e incluso ampliar” los acuerdos que se firmarían en Helsinki; ello, sin menoscabo de que París mantuviese sus reservas en puntos como que no se hubiera llegado tan lejos en la cooperación cultural e intercambio de información, las negociaciones de temas militares se tratasen sólo en las MBFR y, por último, que los principios comprometidos abarcasen también a Berlín –“uno de los puntos débiles de la distensión”, afirmó, sin que las responsabilidades cuatripartitas se vieran alteradas¹⁰⁰. El canciller de la República Federal de Alemania, Helmut Schmidt, expresó su optimismo por los resultados obtenidos en la Conferencia de Seguridad Europea, pero al mismo tiempo advirtió que si lo plasmado

⁹⁵ *La Vanguardia*, 1 de agosto de 1975, pp. 5-6.

⁹⁶ *Pueblo*, 1 de agosto de 1975, pp. 1, 6, 19.

⁹⁷ “CSCE/III/PV/3. Verbatim record of the third meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 9.30 a.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 14-18”, CSCE/OSCE Archive, E/82, E/83.

⁹⁸ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 4-10”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

⁹⁹ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 32-37”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

¹⁰⁰ “CSCE/III/PV/3. Verbatim record of the third meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 9.30 a.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 10-13”, CSCE/OSCE Archive, E/82, E/83.

del Acta Final de Helsinki no se traducían en hechos concretos, su espíritu pronto “se habrá olvidado”¹⁰¹.

Mientras, Gerald Ford, en la misma línea que el resto de países occidentales, subrayó que la CSCE sería juzgada por la Historia no en base de las promesas que se hicieran en ella, sino a base de las promesas que se cumplieran. Reafirmó que Estados Unidos seguiría vinculado a Europa por el “interés vital” que el Viejo Continente representaba para Washington, al tiempo que lanzaba un mensaje a los países del Este: Estados Unidos tomaría “muy en serio” los acuerdos de Helsinki, no escatimarían su esfuerzo en reducir los problemas y tensiones entre los Estados participantes, pero tampoco las libertades y los derechos fundamentales del hombre, entre ellos¹⁰². Por último, los representantes de países neutrales, como el sueco Olof Palme y el austriaco Bruno Kreisky, incidieron en cuestiones cercanas a las expresadas por España: el primero defendió la continuidad de la CSCE¹⁰³ y el segundo, la resolución de los problemas del Mediterráneo, en especial del conflicto de Oriente Medio¹⁰⁴. Sobre Chipre también hablaron los grandes protagonistas del conflicto, Constantino Karamanlis¹⁰⁵, el arzobispo Makarios¹⁰⁶ y Suleymán Demirel¹⁰⁷, para lanzarse mutuos reproches.

Como destaca Javier Rupérez, hubo dos conferencias en la tercera fase: la “monótona de los discursos y la variadísima de los contactos bi y multilaterales”. Porque en Helsinki se reunieron los representantes de la Comunidad Europea; se encontraron Gerald Ford, Harold Wilson, Valéry Giscard d’Estaing y Helmut Schmidt; Breznev y el presidente de Estados Unidos tuvieron varias conversaciones, con el ánimo de desblo-

¹⁰¹ “CSCE/III/PV/2. Verbatim record of the second meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Wednesday, 30 July 1975, at 2.45 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 July 1975, pp. 33-37”, CSCE/OSCE Archive, E/82.

¹⁰² “CSCE/III/PV/5. Verbatim record of the fifth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Friday, 1 August 1975, at 9.30 a.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 August 1975, pp. 4-11”, CSCE/OSCE Archive, E/82.

¹⁰³ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 22-28”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

¹⁰⁴ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 28-31”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

¹⁰⁵ “CSCE/III/PV/2. Verbatim record of the second meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Wednesday, 30 July 1975, at 2.45 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 30 July 1975, pp. 10-13”, CSCE/OSCE Archive, E/82.

¹⁰⁶ “CSCE/III/PV/3. Verbatim record of the third meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 9.30 a.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 23-27”, CSCE/OSCE Archive, E/82, E/83.

¹⁰⁷ “CSCE/III/PV/4. Verbatim record of the fourth meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Thursday, 31st July 1975, at 3 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 31st July 1975, pp. 10-15”, CSCE/OSCE Archive, E/83.

quear los acuerdos SALT II; el presidente portugués, Francisco da Costa Gomes, recibió las “advertencias” de los dirigentes occidentales respecto a la situación en el país luso; Schmidt y Edward Gierak negociaron un nuevo acuerdo para la salida de Polonia de personas de origen alemán; el turco Suleymán Demirel expresaría sus quejas a Ford por el trato dispensado mientras que el griego Constantino Karamanlis haría todo lo contrario. Portugal y Chipre rompieron la calma tensa de la *détente*¹⁰⁸. Y uno de los líderes internacionales que más entrevistas mantuvo fue, precisamente, el presidente del Gobierno español: ni más ni menos que catorce, en las que tuvo ocasión no sólo de saludar a dirigentes que jamás hubiera aspirado a conocer fuera de la CSCE sino que en dichas reuniones pudo tratar temas que afectaban directamente a la política exterior de Madrid.

4. Los litigios en torno al Sahara y el Mediterráneo.

El problema del Sahara, que no había ocupado ningún tipo de protagonismo en la primera fase de la Conferencia de Helsinki, copó buena parte de la atención de las conversaciones del presidente Arias Navarro con otros líderes internacionales. Como señalan Tusell y García Queipo de Llano, la cuestión saharauí, al igual que las relaciones con la Iglesia, fue “algo así como un permanente telón de fondo de la política española condicionado y, a la vez, condicionante de la exterior y de la interior” en el tardofranquismo, amén de “un ejemplo característico de colonialismo tardío y de una potencia secundaria obligada a una presencia por razones de prestigio internacional o de reparto de influencias en territorios desconocidos”¹⁰⁹. En el momento en el que Arias se desplazó a la capital de Finlandia, el litigio en torno al Sahara era el desafío más grave e importante que, a corto plazo, afrontaba la política exterior de Madrid, en especial por el riesgo de conflicto bélico al que podían verse abocados distintos actores de la zona como España, Marruecos, Argelia y Mauritania, sin olvidar la presencia del Frente Polisario.

La creciente presión expansionista marroquí ante la grave crisis interna que padecía el país; las Resoluciones 2428 (XXIII), 2591 (XXIV) y 2711 (XXV) de Naciones Unidas para la descolonización del territorio; las denuncias ante la Organización para la Unidad Africana y la Conferencia Islámica; y el surgimiento de grupos armados como

¹⁰⁸ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, op. cit., p. 289.

¹⁰⁹ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 217.

el Frente Polisario, habían llevado al Gobierno español a decidir convocar un referéndum de autodeterminación para el territorio saharauí¹¹⁰. Después de haber provincializado el territorio por los deseos de Carrero Blanco, Madrid tomaba dicha decisión en 1974 –fallecido el presidente del Gobierno en diciembre del año anterior– tras creer que tenía los necesarios apoyos de Argelia y Mauritania¹¹¹. En vez de adoptar directamente la vía de la autodeterminación, el régimen franquista había decidido poner en marcha un proceso de autonomía como paso previo a la independencia¹¹². Rabat reaccionó con furia al proceso auspiciado por el vecino del norte y el Rey Hassan II advirtió con recurrir a la fuerza militar si España intentaba crear un “Estado fantasma” en el Sahara Occidental¹¹³. Las presiones del Gobierno alauí fueron en vano: en agosto, y para contrarrestar las iniciativas y presiones de Rabat¹¹⁴, el Consejo de Ministros anunció que convocaría “durante el primer semestre de 1975” un referéndum de autodeterminación para el Sahara, hecho que el embajador de España ante Naciones Unidas, Jaime de Piniés, comunicó de forma oficial al secretario general del organismo, Kurt Waldheim, con el objetivo de que enviase observadores para que el proceso se desarrollase sin mayores obstáculos¹¹⁵; la convocatoria oficial anunciaba que la pretensión era “transferir la soberanía del Sahara en el plazo más breve posible”, “en la forma y modo que mejor conviniera a sus habitantes” y “satisfaciendo cualquier legítima aspiración de los países interesados de la zona”¹¹⁶.

El monarca alauí reaccionó de forma furibunda y anunció que plantearía el litigio en torno al Sahara ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya; Rabat defendía que dicho territorio estaba bajo “soberanía marroquí” en el momento de conquista por parte de España, de ahí que exigiera su devolución y rechazara de forma contundente la celebración de un referéndum de autodeterminación, sobre todo si era unilateralmente decidido por Madrid¹¹⁷. Sólo un posible compromiso de España para frenar el proceso

¹¹⁰ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Historia del Sahara español: la verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, 1988, pp. 632-642; PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa: “El final del Imperio: la descolonización del África española”, en CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco*, op. cit., p. 282.

¹¹¹ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Historia del Sahara español: la verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, 1988, pp. 531-532; VILAR, Juan Bautista: “La descolonización española en África”, op. cit., p. 404.

¹¹² TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 223.

¹¹³ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 387-388.

¹¹⁴ HUGUET, Montserrat: “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), p. 653.

¹¹⁵ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 640-642.

¹¹⁶ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 258.

¹¹⁷ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 641-657.

de independencia paralizaría dicha denuncia. Pero Madrid rehuyó negociar y siquiera pleitear con Rabat; con esta inacción, el régimen franquista se puso a la defensiva frente a Marruecos, que lanzó una ofensiva diplomática a gran escala en Naciones Unidas¹¹⁸. Para mayor sorpresa de Madrid, Mauritania y la Liga Árabe se unieron a las reivindicaciones de Marruecos¹¹⁹: la “tradicional amistad hispano-árabe” saltaba por los aires en octubre de 1974. Además, Rabat jugó la carta del apoyo de Estados Unidos: Hassan II defendió la tesis de que había un peligro evidente de influencia argelina en un Sahara que no estuviera bajo su control, tema en el que, al parecer, Kissinger se mostró de acuerdo: Washington temía que Argelia, país al que situaba en la órbita soviética, controlase un posible Estado en el noroeste de África¹²⁰.

España quedó fuera de juego: en diciembre de 1974, Siria, Irak y Alto Volta –actual Burkina Faso– presentaron un proyecto de resolución ante la Asamblea General en la que exhortaban a la ONU a tomar en consideración la propuesta de Marruecos y elevar al Tribunal Internacional de Justicia si en el momento de su colonización el Sahara era *res nullius* –tierra de nadie– o Marruecos y Mauritania podían reivindicar derechos jurídicos sobre dicho territorio. La diplomacia española cosechó un sonoro fracaso cuando se aprobaba dicho proyecto, reconvertida en Resolución 3292 (XXIX), con ningún voto en contra¹²¹. Madrid perdía el control de la situación y en mayo se anunciaba la suspensión por un plazo indefinido del referéndum de autodeterminación del Sahara. El Gobierno español había decidido abandonar a su colonia en el noroeste de África a su suerte¹²².

Arias Navarro se presentaba, pues, en Helsinki con la imposibilidad de hacer el referéndum; con un Frente Polisario cada vez más activo en el boicot a la extracción de fosfatos y con una creciente popularidad entre el pueblo saharauí; con una paulatina soledad diplomática, manifestada en el foro internacional más relevante, que eran Naciones Unidas; y con una seria amenaza de conflicto armado con Marruecos sobre la mesa. Por ende, no era casual que su primer encuentro en Helsinki con un líder internacional nada más aterrizar en Finlandia –el mismo 29 de julio de su llegada– fuera con el

¹¹⁸ VILAR, Juan Bautista: “La descolonización española en África”, *op. cit.*, p. 404.

¹¹⁹ GARCÍA, Alejandro: *La historia del Sahara y su conflicto*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2010, pp. 58-59.

¹²⁰ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, pp. 223-224; GARCÍA, Alejandro: *Op. cit.*, pp. 59-60; POWELL, Charles: POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 2011, pp. 242-282.

¹²¹ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 389-390.

¹²² DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 695-703.

secretario general de la ONU, Kurt Waldheim. La entrevista duró dos horas y fue monotématica. El objetivo primordial de la misma era solicitar una rápida intervención de la organización multilateral más importante del mundo en el conflicto como mediadora, pedir el envío de observadores internacionales y forzar a Marruecos a que cesasen las hostilidades fronterizas contra el Sahara.

Comenzó el presidente del Gobierno español exponiendo que Argelia y Marruecos mantenían sus “actitudes irreconciliables” al tiempo que Rabat multiplicaba sus “agresiones y hostigamientos” en el Sahara sin que hubieran sido devueltos los rehenes españoles que tenía en su poder la guerrilla del Frente Polisario; al mismo tiempo, Madrid preveía nuevos incidentes en el intento marroquí de obligar a España a negociar directamente con el Gobierno alauí: si eso ocurría, podía estallar un conflicto a nivel regional, con la intervención de Argelia –que estaba desplazando tropas hacia la frontera del Sahara–, apoyada por Libia. La propuesta de Madrid de celebrar una conferencia cuatripartita, con los cuatro países implicados, sólo había contado con el apoyo de Argelia; Mauritania había dado la callada por respuesta y Marruecos había dado su respaldo con una condición que, según Arias, “no era posible”: que la reunión estuviera presidida por el Príncipe Juan Carlos. El jefe del Ejecutivo manifestó a Waldheim que se estaba produciendo una “degradación” de la situación que comprometía la paz en la región. Por ende, Arias exigió que la ONU tomase conciencia de la gravedad de la situación y enviase observadores al territorio saharauí tanto para informar del curso de los acontecimientos como para demostrar que no existía inhibición por su parte; no se podían, afirmó el jefe del Gobierno español, depositar “excesivas esperanzas” en el dictamen del Tribunal Internacional de Justicia por su “carácter consultivo”. El ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, aludió al “aparente escaso éxito” de la misión de sus colegas de Marruecos y Mauritania por los países africanos y a la actitud de reserva de la OUA en la reciente reunión de Kampala¹²³.

Waldheim, que estaba a favor de celebrar la propuesta conferencia cuatripartita, tomó la palabra para informar de las negociaciones con los tres Estados del Magreb implicados en el Sahara durante su estancia en Kampala: había mayor flexibilidad por parte de Mauritania, el Gobierno de Marruecos guardaba silencio y dependía de la respuesta definitiva del Rey Hassan II; y Argelia seguía defendiendo la primacía del derecho de

¹²³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Mr. Kurt Waldheim, Secretario General de Naciones Unidas. Hotel Hesperia de Helsinki, 29 de julio de 1975 - 17 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

autodeterminación del pueblo saharauí, transmitiendo el presidente Bumedian que sólo aceptaría la unión de dicho territorio a Marruecos o Mauritania si los habitantes de dicho territorio así lo decidían¹²⁴.

Arias Navarro habló a continuación de los militares españoles rehenes del Frente Polisario, que presuntamente se encontraban en territorio argelino¹²⁵. Respecto a este tema, la delegación española informó al secretario general de la ONU que el Ejecutivo de Madrid había enviado un emisario a Argel para mantener reuniones con el Frente Polisario. Sin embargo, la guerrilla saharauí había exigido a cambio de la liberación de los secuestrados su reconocimiento por parte del Gobierno de España como “fuerza política predominante” en dicho territorio, aparte de otras condiciones relacionadas con el “traspaso de poderes” en el mismo. Waldheim manifestó que Argelia no estaba satisfecha con las exigencias y demoras impuestas por la última resolución de la ONU, la 3292 (XXIX), a lo que Arias replicó que tampoco España veía con agrado el ritmo de los acontecimientos impuesto por dicho dictamen, en especial porque había sido la ONU la que había rogado suspender la aplicación del Estatuto de Autonomía y el referéndum de autodeterminación previsto para la primavera de 1975¹²⁶.

Arias advirtió: si la situación continuaba, España se vería en la necesidad de “precipitar los acontecimientos” y abandonar el papel de “colchón” que jugaba en el Sahara. Madrid no descartaba “precipitar los acontecimientos” y dejar de pedir con insistencia el envío de observadores de Naciones Unidas al Sáhara Occidental. El Gobierno español, afirmaron Arias y Cortina, deseaba liberarse de sus responsabilidades en el Sahara “con mayor prisa” de las que se deducía de las distintas demoras derivadas de la puesta en marcha de la 3292 (XXIX) de la Asamblea General por las presiones y hostigamiento por el Frente Polisario y Argelia de un lado y por Marruecos y Mauritania por el otro. Madrid, aunque sólo fuera “por dignidad”, advirtió el presidente del Gobierno, no podía seguir “tolerando pasivamente los ataques de Marruecos” y los incidentes fronterizos; pero, sobre todo, España no desechaba la posibilidad de pedir una convocatoria extraordinaria al Consejo de Seguridad: Cortina Mauri explicó que, en caso de no convocarse la reunión entre los actores estatales implicados en el Sahara, era “indispensable” que la

¹²⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Mr. Kurt Waldheim, Secretario General de Naciones Unidas. Hotel Hesperia de Helsinki, 29 de julio de 1975 - 17 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹²⁵ DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 675-678.

¹²⁶ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Mr. Kurt Waldheim, Secretario General de Naciones Unidas. Hotel Hesperia de Helsinki, 29 de julio de 1975 - 17 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

ONU tomase una decisión “urgente” para evitar la “difícil situación” en la que se encontraba España, haciendo de “muro de contención” de todas las partes. Arias expresó su “esperanza” en las gestiones del secretario general de la ONU, en especial para que Marruecos depusiera su actitud hostil, porque ni el Ejército español, como potencia colonizadora, podía permanecer pasivo; y porque ni Argelia, con dos nuevas divisiones en los límites del territorio saharaui y toda su flota aérea disponible, estaba dispuesta a intervenir. Waldheim prefirió ser prudente y dijo que convenía agotar la posibilidad de celebrar la conferencia cuatripartita, la cual podía ocuparse del envío de observadores; igualmente, resaltó que el “Comité de los Veinticuatro” –el de Descolonización– no parecía dispuesto a una nueva iniciativa de este género, más cuando la misión visitadora en el Sahara todavía no había enviado su informe. El secretario general de la ONU comprendió la situación, prometió hacer cuanto estuviera “en su mano” para detener tales incidentes y confió en hallar una solución a este problema. Con ello, ambas partes dieron por concluida la entrevista¹²⁷.

Los servicios de prensa de la Embajada de España en Helsinki no emitieron una nota oficial, lo que causó un visible enojo en los periodistas presentes en la capital de Finlandia¹²⁸. A cambio, se distribuyó un teletipo de Pyresa, que ofrecía la versión oficial del encuentro. Informaba la agencia oficial del Movimiento Nacional que la entrevista, “calificada de cordial y sincera”, había tenido como único tema de conversación el conflicto en torno al Sahara. Dicha información resaltaba que Waldheim se había comprometido “a colaborar con España en la resolución del problema” y que el presidente Arias había reiterado “los conocidos principios españoles de la doctrina fijada por las resoluciones de Naciones Unidas”. Según la agencia de noticias, el jefe del Gobierno español había insistido al secretario general de la ONU en la “gravedad” de la situación, apreciación que compartió el propio Waldheim¹²⁹.

El tema del Sahara, el principal y más peligroso reto exterior que afrontaba la España de Franco en ese momento, apenas salió a relucir en las conversaciones que Arias Navarro mantuvo con otros dirigentes internacionales. Una de las excepciones fue el encuentro del jefe del Gobierno español con el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d’Estaing. Hay que añadir que París era, junto a Washington, el princi-

¹²⁷ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Mr. Kurt Waldheim, Secretario General de Naciones Unidas. Hotel Hesperia de Helsinki, 29 de julio de 1975 - 17 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹²⁸ *Informaciones*, 30 de julio 1975, p. 3.

¹²⁹ *ABC*, 30 de julio de 1975, p. 64.

pal aliado de la monarquía alauí en la comunidad internacional respecto a la disputa saharauí. De ahí que Arias hiciese una excepción con Giscard y tratase este asunto con él. La iniciativa partió, eso sí, del inquilino del Palacio del Elíseo, que exhortó a su interlocutor la necesidad de negociar con Marruecos. El presidente del Gobierno le reconoció que, posiblemente, esa fuera una solución “viable”; pero, al mismo tiempo, admitió que España no estaba en una situación fácil: si Madrid negociaba con Rabat, habría cambiado la enemistad de Marruecos por la de Argelia. El primer ministro español recordó una carta que el presidente Bumedian había enviado a Franco para recordarle el apoyo de Argel al derecho de autodeterminación del Sahara y las fuerzas terrestres y aéreas que el Gobierno argelino estaba desplegando en las fronteras del territorio saharui; Bumedían no tenía, según Arias Navarro, ambiciones territoriales pero sí políticas: pretendía evitar a toda costa la ascendencia de Rabat sobre todo el Magreb. Por ende, cualquier “inflexión” de España hacia Marruecos no sería tolerada por Argelia, creía el Gobierno español. Inquirido por Giscard al respecto, Arias Navarro descartó que tropas argelinas atacasen fuerzas y objetivos españoles; pero sí se mostró convencido que una vez abandonase España territorio saharui, la guerra entre las dos potencias magrebíes era “inevitable” y lo más probable es que la misma derivase en un conflicto a escala regional¹³⁰.

Giscard d’Estaing, firme defensor de la “causa marroquí” en la disputa por el control sobre el Sahara¹³¹, mantenía firmemente que el objetivo primordial de Argelia era intentar controlar la riqueza de los fosfatos, algo por lo que también luchaba Marruecos. Arias Navarro respondió que Hassan II había ofrecido a Madrid “toda clase de ventajas” e incluso la posibilidad de participar en futuras explotaciones de fosfatos, pero el Gobierno español no terminaba de fiarse; además, si se aceptaban las fórmulas propuestas por Rabat, España se acabaría enfrentando a Naciones Unidas, y por ahí Arias no estaba dispuesto a pasar. El presidente de Francia fue el primer dirigente en conocer el contenido de la conversación que el jefe del Gobierno español había mantenido dos días antes con Kurt Waldheim en Helsinki. Arias comunicó a Giscard d’Estaing lo que había transmitido al secretario general de la ONU: España no estaba dispuesta a tolerar por más tiempo la situación en que la situaban los ataques “de unos y de otros”, recordando

¹³⁰ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d’Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹³¹ LEMUS, Encarnación: “Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la Monarquía”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 75-79.

la crisis de los rehenes en manos del Frente Polisario; por ende, el presidente del Gobierno se mostró convencido que Naciones Unidas, más pronto que tarde, no tendrían otro remedio que tomar las responsabilidades que les correspondían e insistió en que, para España, el problema del Sahara sólo podría resolverse a través de dicha organización. Giscard, que actuaba en el encuentro casi como “portavoz” de Hassan II, insistió en la vía negociadora directa con Marruecos, justo lo que quería Rabat; Arias se negó por segunda vez en toda la conversación, porque, repitió de nuevo, ello traería consigo “represalias” por parte de Argelia, algo sobre lo que Giscard mostró sus “dudas”. Fuera como fuese, y pese a sus reticencias, el presidente de Francia prometió al jefe del Ejecutivo español que sondearía un posible diálogo con Bumedíán y su ministro de Exteriores, Abdelaziz Bouteflika, para conocer sus intenciones y explorar si realmente se oponían de forma tan firme a un posible diálogo Madrid-Rabat sobre el Sahara¹³². Arias Navarro, por cierto, no dijo toda la verdad a la prensa: afirmó a los medios de comunicación que Giscard no sólo comprendía sino que simpatizaba con la “posición impecable” de España respecto al conflicto saharaui¹³³, algo que no se deduce de esta conversación.

Por su parte, el primer ministro italiano y presidente de turno del Consejo de Ministros de la CEE, Aldo Moro, también se interesó por la cuestión del Sahara. En concreto, preguntó a su homólogo español por la situación en el territorio saharaui y quiso saber si se había alcanzado algún tipo de compromiso entre Madrid y Rabat. Arias Navarro desmintió que hubiera un principio de acuerdo con Marruecos y manifestó que el Gobierno español, en virtud de su adhesión a la doctrina de Naciones Unidas, estaba dispuesto a propiciar la vía de la autodeterminación que recomendaba dicha organización para esta colonia en el noroeste de África; igualmente, el Ejecutivo de Madrid apoyaría la Administración que surgiera del futuro *statu quo*, cuya viabilidad parecía garantizada por las “fuentes suficientes de riqueza” que poseía el territorio, y especialmente, rechazaba -en ese momento- ceder el Sahara a cualquiera de los países vecinos, porque era el pueblo saharaui el encargado de decidir su propio destino y porque, declaró Arias Navarro, España no quería erigirse en “juez” de las ambiciones de los Estados limítrofes¹³⁴. Como es sabido, la realidad acabó yendo por otros derroteros.

¹³² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d’Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹³³ *ABC*, 2 de agosto de 1975, p. 1.

¹³⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Aldo Moro, Presidente del Consejo de Ministros de Italia. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 - 12:50 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

Por otra parte, y fruto de su tradicional acción exterior en la zona, las distintas crisis acaecidas en el Mediterráneo causaban alarma en el Gobierno de España. La defensa de una “conciencia común” y un mecanismo de cooperación y concierto entre los países del *Mare Nostrum*, además de la presencia de los temas concernientes a la seguridad mediterránea en la CSCE, habían sido una inquietud esencial de la diplomacia española durante todo el proceso de Helsinki al ser una de las pocas áreas en las que podía jugar un papel como actor de cierta importancia. El presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, manifestó en rueda de prensa que en la delegación española había causado “malestar” que el peso de la Conferencia se hubiera concentrado en exceso en Centroeuropa, y “sólo tangencialmente sobre la compleja problemática del mar Mediterráneo”, cuando los acontecimientos acaecidos en el *Mare Nostrum* se asomaba “en un primerísimo lugar con importancia descarada”, lo que le hacía suponer que sería “uno de los más sobresalientes aspectos” que se presentarían en conversaciones posteriores¹³⁵.

La crisis de Chipre, que había estallado en otoño de 1974 y que enfrentaba a dos países miembros de la OTAN y participantes en la Conferencia, Grecia y Turquía, también era motivo de intranquilidad en Exteriores, motivo por el cual se consiguieron sendas entrevistas con el primer ministro turco, Suleymán Demirel, y el jefe del Gobierno griego, Constantino Karamanlis. El conflicto de Chipre centró las conversaciones. En realidad, de las actas de las reuniones se deduce que Arias Navarro pretendía obtener la versión de ambas partes –le faltó el testimonio del presidente chipriota, Makarios– y una información necesaria para hacerse su propio juicio de valor de cara a las negociaciones con Estados Unidos, aspecto este último que trataremos más adelante.

El jefe del Ejecutivo otomano explicó por qué su Ejército había invadido el norte de la isla de Chipre, asunto que no surgió “ni mucho menos por voluntad de Ankara”. Demirel explicó que la intervención turca se debía a las reiteradas “violaciones” que el presidente Makarios había realizado del Tratado de Independencia de 1960 –firmado por Grecia, Turquía y Reino Unido–, en especial por el desequilibrio a favor de la mayoría griega en las Fuerzas Armadas chipriotas. Tras el derrocamiento de Makarios por parte de los oficiales griegos en julio de ese año con el objetivo de proclamar la *enosis* –unidad con Grecia¹³⁶–, y ante la pasividad de la comunidad internacional –sobre todo de Reino Unido–, Turquía había decidido pasar a la acción tras múltiples advertencias e

¹³⁵ *La Vanguardia*, 1 de agosto de 1975, p. 6.

¹³⁶ Para conocer su conceptualización ideológica, *vid.* HITCHENS, Christopher: *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Londres-Nueva York, Verso, 1997, pp. 29-38.

invadir la isla con el teórico objetivo de proteger a la comunidad turco-chipriota. Demirel calificó este hecho ante Arias Navarro de “triste caso de autodefensa” al que les obligaba “incluso su dignidad” como país que adquiriría compromisos “con ánimo de cumplirlos y hacerlos cumplir”; de hecho, el Ejército turco, actor clave en la vida política del país, “no hubiera tolerado mantenerse en una posición pasiva ante tal provocación”. Turquía se quejaba amargamente de que, pese a ser uno de los más fieles aliados de Estados Unidos en la región y pese a invadir Chipre “en defensa propia”, el Congreso de Washington había realizado un embargo total de armas al país otomano, debilitándolo en sus capacidades defensivas y, por ende, perjudicando la seguridad de los Estados Unidos en la zona de los Estrechos. Arias Navarro agradeció esta exposición “muy interesante”, dado que, al mismo tiempo le ayudaba a las negociaciones hispano-norteamericanas¹³⁷. La entrevista con Demirel fue definida por el presidente del Gobierno español como “una conversación lógica entre representantes de dos países mediterráneos”; el jefe del Ejecutivo afirmó que su colega turco le había puesto al corriente del “verdadero alcance” de las medidas tomadas por el Gobierno de aquel país respecto a las bases norteamericanas, asegurándole que no afectarían a la seguridad en el Mediterráneo¹³⁸.

Atenas era otro gran actor estatal en la crisis chipriota. Así, el segundo gran protagonista en las conversaciones que Arias Navarro mantuvo sobre temas mediterráneos en Helsinki fue el primer ministro de Grecia, Constantinos Karamanlis. El jefe del gobierno del país heleno manifestó su escepticismo por la situación en que se hallaba la isla de Chipre, invadida por Turquía que, sin embargo, iba a firmar el Acta Final de la CSCE, cuando dicho texto contenía un compromiso de no violación de fronteras y respeto a la integridad territorial de los demás Estados firmantes; de ahí que Atenas recelase del optimismo y confianza destilados por el resto de participantes en la Conferencia. Arias Navarro respondió que “eran muchos” los países que compartían la desconfianza expresada por su homólogo griego y reconoció que los principios que proclamaba el texto final de la Conferencia eran “demasiado halagüeños”; pero, al mismo tiempo, reconocía que quedaba por ver cuántos países iban a respetar, por ejemplo, las formas políticas

¹³⁷ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Suleymán Demirel, Primer Ministro de Turquía. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975 – tarde”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹³⁸ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

“que los demás se den a sí mismos” –indirecta clara por la situación de España-¹³⁹. En declaraciones a los medios de comunicación, el presidente del Gobierno dijo que su entrevista con Karamanlis le había causado una “gran impresión” por la claridad de conceptos que había empleado el jefe del Ejecutivo heleno en todo lo referente a los problemas del mundo actual, así como por “la tenacidad y confianza” que parecía tener en su política¹⁴⁰.

Por otra parte, la cuestión de Gibraltar no suscitó en la tercera fase de la Conferencia de Helsinki las grandes “pasiones” que había concitado durante las Consultas Previas y la primera fase. El tema, directamente, no se trató y Arias no intentó siquiera reunirse con su homólogo británico, el laborista Harold Wilson. La negativa de Londres a tratar el asunto de la soberanía sobre el Peñón bloqueó cualquier tipo de negociación al respecto.

5. El preacuerdo Ullastres-Kergolay y la “cuestión comunitaria” en Helsinki.

A la altura de julio de 1975, las negociaciones con la Comunidad Económica Europea seguían en el más absoluto estancamiento. El Mandato negociador con los países mediterráneos, aprobado en Luxemburgo en junio de 1973, era manifiestamente asimétrico y perjudicial para los intereses de España¹⁴¹. El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó mostró públicamente su oposición a dicho documento, que se convirtió en uno de los principales *leit motiv* durante las reuniones que mantuvo durante su viaje a Helsinki para la primera fase de la Conferencia de Seguridad. Allí apenas logró arrancar meras promesas. En octubre de 1973 la Comisión Europea hizo público un informe para instar al Consejo de Ministros a que en su próxima reunión abriera negociaciones para firmar un nuevo acuerdo con España, tal y como deseaba Madrid; empezaron a darse entonces reuniones en Bruselas entre sendas delegaciones

¹³⁹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con el Primer Ministro de Grecia, Constantino Karamanlis. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁴⁰ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

¹⁴¹ TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne en Europe. De la dictature de Franco à l’Union européenne*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 152.

de la Comisión Europea y del Gobierno español para exponer las posturas de ambas partes¹⁴².

La visita oficial del Príncipe Juan Carlos a Francia en octubre de 1973, donde el heredero tuvo ocasión de entrevistarse con el presidente de la República, Georges Pompidou¹⁴³ -y que López Rodó aprovechó para reunirse una vez más con Michel Jobert y entregarle el memorándum que contenía todas las recomendaciones y puntos de vista de España¹⁴⁴-, fue calificada por Julio Crespo MacLennan de “operación muy exitosa de relaciones públicas que mejoraría la imagen de España considerablemente” y que serviría para presionar a Francia “para que cambiaran su actitud”¹⁴⁵. En diciembre de 1973, López Rodó emprendió un viaje oficial a la República Federal de Alemania; Walter Scheel, volvió a mostrarse “receptivo” a las intenciones españolas de adherirse como miembro de pleno derecho a la CEE y a la OTAN; pero Bonn, que era uno de los máximos aliados del régimen franquista en el Viejo Continente en lo tocante al ámbito económico-comercial, no fue más allá y sólo acabaron tratándose cuestiones bilaterales sobre la Seguridad Social de los emigrantes¹⁴⁶. Ningún avances, pues.

Las condenas a los dirigentes de Comisiones Obreras en el Proceso 1001 volvieron a demostrar a Europa que España no estaba en unas condiciones adecuadas, no sólo para entrar en el “club de los Nueve” –pues no cumplía con los estándares mínimos de democracia- sino siquiera para mantener unas negociaciones coherentes en materia de relaciones comercial. El presidente de la Comisión Europa, Sicco Mansholt, llamó a consultas al embajador Ullastres para tratar las detenciones de trabajadores efectuadas en España bajo el cargo de “reunión ilegal”, aunque se comprometió a que el Colegio de Comisarios no haría una declaración oficial sobre el Proceso 1001¹⁴⁷; pero como destaca Raimundo Bassols, por muy serena que fuera la reunión con Mansholt, “nadie se hizo ilusiones sobre el áspero camino que España debía recorrer” y las condenas a los líderes

¹⁴² BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, p. 82.

¹⁴³ « Note du Secrétariat Général de la Présidence de la République pour Monsieur le Président de la République sur l’Espagne. Paris, le 22 octobre 1973 ». Archives Nationales (France) : Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou, Fonds remis aux Archives Nationales par les collaborateurs de Georges Pompidou-Conseillers Diplomatiques, *Europe*, 5 AG 2 /1013 (extrait), Dossier 7 : Espagne.

¹⁴⁴ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés, 1992, p. 465.

¹⁴⁵ CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa, 1945-2000*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 124.

¹⁴⁶ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 367.

¹⁴⁷ CAVALLARO, Maria Elena: *Los orígenes de la integración de España en Europa. Desde el franquismo hasta los años de la transición*, Madrid, Sílex, 2009, pp. 131-132.

sindicales de la oposición pesaron “claramente” sobre la actitud de la Comunidad Económica Europea para un nuevo acuerdo global con España¹⁴⁸.

El asesinato de Carrero Blanco provocó una honda conmoción en las esferas comunitarias: a la naturaleza autoritaria del régimen había que unir la inestabilidad en el seno de la dictadura que podía causar la desaparición de su “número dos”. La llegada de Cortina Mauri al Ministerio de Asuntos Exteriores fue coincidente en el tiempo con el deterioro de las conversaciones de Madrid con el Mercado Común. La propia actitud de España, la reticencia de Bruselas a la renegociación de un Acuerdo Comercial con una dictadura que no respetaba los Derechos Humanos y la creciente presión de los grupos de izquierda en los distintos Parlamentos europeos en solidaridad con la oposición democrática española estancaban las negociaciones¹⁴⁹. La situación no pudo complicarse más al coincidir varios cambios de profundo calado en el Viejo Continente: la llegada de los laboristas de Harold Wilson al Gobierno británico; la Revolución de los Claveles en abril de 1974 en Portugal; la muerte súbita de Pompidou y la llegada de Valéry Giscard d’Estaing al poder en Francia; y, sobre todo, la condenas emitidas por el Parlamento Europeo –en marzo de 1974, tras la ejecución de Puig Antich¹⁵⁰- y por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa –en agosto del mismo año, a propuesta del diputado italiano Giuseppe Reale de denunciar los “nulos esfuerzos democratizadores” del régimen franquista-¹⁵¹. A todo ello hubo que unir la denominada “guerra del melocotón”: Francia cerró la frontera a los productos agrícolas españoles en julio de 1974 después de que los granjeros del sur del país galo atacasen la mercancía que portaban los camiones procedentes del sur de los Pirineos; no obstante, en este caso Bruselas ignoró las peticiones de París y aprobó nuevos mandatos de negociaciones con España y el resto de países mediterráneos, en virtud del documento adoptado en Luxemburgo por el Consejo de Ministros el año anterior¹⁵².

Aún así, las posiciones seguían enfrentadas: la CEE no sólo no deseaba moverse ni un ápice del Mandato de Luxemburgo, como pedía España, sino que quería renegociar el Acuerdo Preferencial de 1970 por considerarlo “demasiado favorable” para Madrid y así acelerar el desarme arancelario y limitar las concesiones en el ámbito agrícola; España, por su parte, quería ampliar dicho convenio y obtener mayores concesiones en

¹⁴⁸ BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, p. 86.

¹⁴⁹ CRESPO MACLENNAN, Julio: *Op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁰ BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, p. 96.

¹⁵¹ CRESPO MACLENNAN, Julio: *Op. cit.*, pp. 130-131.

¹⁵² BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, pp. 99-100.

agricultura para compensar la “penalización” que suponía para sus exportaciones la ampliación y la entrada de mercados tan decisivos como Dinamarca o, sobre todo, Reino Unido¹⁵³. El “desarme tarifario” impedía el acuerdo entre ambas partes: mientras que los países comunitarios defendían una zona de libre intercambio industrial, la delegación española proponía un libre intercambio en el ámbito agrícola, defendiendo el principio del paralelismo entre las concesiones agrícolas e industriales, rechazando tajantemente encuadrar las negociaciones entre España y el Mercado Común en el marco de la política mediterránea general de la Comunidad Europea¹⁵⁴. Las reuniones fracasaron estrepitosamente, en especial cuando el Gobierno comunitario rechazó la pretensión española de revisar periódicamente los términos del posible acuerdo, la conocida como “cláusula de reexamen”¹⁵⁵. Las conversaciones entraron en vía muerta y, con ello, España quedaba descolgada de los acuerdos que fueron firmando los países mediterráneos y de Oriente Medio con el Mercado Común¹⁵⁶.

Sin embargo, aún había un atisbo para la esperanza. Para el Gobierno español era tan importante tener un vínculo con la CEE -aunque fuera de naturaleza comercial- que los ministros económicos del Gabinete trasladaron a Cortina Mauri la posibilidad de ceder en aceptar una reducción industrial más rápida y más amplia que lo inicialmente aceptado. De esa forma, en enero de 1975 el Palacio de Santa Cruz dio órdenes al embajador Ullastres para llevar a cabo “negociaciones secretas y directas” con el director general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Roland de Kergolay. Dicha metodología era más conveniente para los intereses de España: las conversaciones se harían discretamente, Ullastres podría negociar sin tener que consultar de forma continua a Madrid –dados los graves problemas internos existentes en España- y las conversaciones no trascenderían a la prensa, en especial si no eran exitosas, lo que evitaría, según Crespo MacLennan, que se expusiera al público “el mediocre papel del régimen de Franco en Europa”¹⁵⁷. En Bruselas cundía la sensación de que el final del régimen franquista no estaba lejano en el tiempo, por lo que, si bien convenía esperar¹⁵⁸, las puertas de España no debían permanecer cerradas, a la espera de que se produjera un

¹⁵³ BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, pp. 83-84, 101; CAVALLARO, Maria Elena: *Op. cit.*, pp. 135-136.

¹⁵⁴ TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, p. 152.

¹⁵⁵ BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, pp. 104-108.

¹⁵⁶ CRESPO MACLENNAN, Julio: *Op. cit.*, pp. 132-133.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 133.

¹⁵⁸ TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, p. 154.

acuerdo de asociación y -si el país se democratizaba- pudiera producirse la adhesión que tanto anhelaba Madrid¹⁵⁹.

Ullastres y Kergolay acabaron alcanzando un principio de acuerdo: habría una reducción progresiva de aranceles comunitarios para la industria española hasta su completa desaparición en 1983, concesiones para ciertos productos agrícolas y una cláusula que protegía el comercio exterior de España hacia el Mercado Común respecto a los países mediterráneos; se establecería un balance global de intercambios que se revisaría a finales de los 70 o inicios de los 80, y la cláusula de revisión permanente por la que España había apostado en 1974, era reemplazada por otra que ponía las bases para conversaciones futuras sin que fuera necesario recurrir a un mandato del Consejo de Ministros. Sin embargo, el sempiterno retraso de la burocracia comunitaria y las reticencias de varios socios comunitarios -algunos por el acuerdo de fondo, pero casi todos por la forma en que se había alcanzado- aplazaron la ratificación del mismo. Bruselas propuso a Madrid la celebración de una nueva ronda de conversaciones para el mes de octubre, con el objetivo de que el nuevo acuerdo, basado en el compromiso alcanzado por todas las partes, pudiera entrar en vigor el 1 de enero de 1976¹⁶⁰.

De esa forma, tras dos años de negociaciones de infarto con Bruselas, se llegaba a la Cumbre de Helsinki con el preacuerdo Ullastres-Kergolay pendiente de una teórica ratificación final. Sin embargo, tres representantes permanentes se habían abstenido en la votación que aprobó el inicio de negociaciones con España: Países Bajos, por cuestiones de procedimiento; Francia e Italia, a la espera de ver en qué quedaban las cuestiones de negociaciones agrícolas con los países del Magreb. Como destaca Matthieu Trouvé, antes incluso de ser oficializado y sometido a la aprobación del Consejo de Ministros, el documento parecía condenado a ser “letra muerta”¹⁶¹. Arias consiguió hablar en la capital de Finlandia de esta cuestión con sólo dos líderes: Leo Tindemans y Aldo Moro. Pese a los rumores difundidos por el diario *Informaciones*¹⁶², en el encuentro de Arias Navarro con Helmut Schmidt, canciller de la República Federal de Alemania, las negociaciones de España con la CEE ni se mencionaron¹⁶³. Tampoco se aludió a este tema en la entrevista con Giscard d’Estaing, presidente de Francia, otro país clave en la

¹⁵⁹ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, pp. 370-372.

¹⁶⁰ BASSOLS, Raimundo: *Op. cit.*, pp. 116-118; TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, pp. 156-157; CAVALLARO, María Elena: *Op. cit.*, pp. 136-137.

¹⁶¹ TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, p. 157.

¹⁶² *Informaciones*, 30 de julio de 1975, p. 1.

¹⁶³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

construcción europea¹⁶⁴. Arias consiguió hablar de esta cuestión con sólo dos líderes: Leo Tindemans y Aldo Moro. Por ejemplo, y pese a los rumores difundidos por el diario *Informaciones*¹⁶⁵, en el encuentro de Arias Navarro con Helmut Schmidt, canciller de la República Federal de Alemania, segundo de toda su ronda de contactos en Helsinki, las negociaciones de España con la CEE ni se mencionaron¹⁶⁶; y ello pese a que dicho país era uno de los principales actores del proceso de integración europea y uno de los más firmes aliados de la España franquista en el Mercado Común. Tampoco se aludió a este tema en la entrevista con Giscard d'Estaing, presidente de Francia, otro país clave en la construcción europea.

Por ende, hubo que esperar al encuentro que Arias Navarro mantuvo con Leo Tindemans, primer ministro de Bélgica, la tarde del 31 de julio, el mismo día que el presidente español dio su discurso ante el plenario de la CSCE. Empezó tomando la palabra el ministro Cortina Mauri, que se dirigió a Tindemans y, en especial, su titular de Exteriores, Renaat Van Elslande. Pese a que éste le comentó que las competencias de comercio exterior no dependían de su departamento, Cortina expuso a sus interlocutores la situación de las negociaciones de España con el Mercado Común. De esa forma, les informó que tras las diversas dificultades surgidas como consecuencia del noveno “mandato” comunitario, el embajador Ullastres había alcanzado el ya citado compromiso con Kergolay, que, afirmó “permitió concebir esperanzas sobre un pronto acuerdo”. Sin embargo, y por razones distintas, Francia e Italia estaban presentando objeciones varias al proceso, que mantenían el tema estancado; y aunque recientes conversaciones entre altos funcionarios parecían haber aclarado las dudas de París y Roma, España solicitaba de Bélgica acelerar al máximo los trámites pendientes para que en una próxima reunión del Consejo de Ministros se autorizase el inicio de las negociaciones formales de un nuevo acuerdo comercial entre España y la Comunidad Económica Europea. Van Elslande prometió a Arias y Cortina Mauri ocuparse del tema, aunque aclaró que en las últimas reuniones de titulares de Asuntos Exteriores a las que él había asistido no se había planteado el asunto; el jefe de la diplomacia española confirmó que, en efecto, las dificultades no se habían planteado a nivel de ministros sino de representantes perma-

¹⁶⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁶⁵ *Informaciones*, 30 de julio de 1975, p. 1.

¹⁶⁶ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

nentes, pero insistió en explicar que a Madrid “le urgía” alcanzar un acuerdo con el Mercado Común; de entrada, eso sí, manifestó la “satisfacción” del Gobierno español por el hecho de que sus negociaciones se acabaran separando de las de los países mediterráneos, al contrario de lo decidido por el Mandato de Luxemburgo de 1973. Tras la incorporación a la reunión del primer ministro y titular de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, Gaston Thorn, sólo se trataron cuestiones como el papel de España en la defensa europea y los vínculos con la OTAN y Washington¹⁶⁷, tema del que hablaremos a posteriori.

Mayor trascendencia presentaba el encuentro con el primer ministro italiano, Aldo Moro, que ejercía desde el 1 de julio la Presidencia de turno del Consejo de Ministros de la CEE. En este caso fue Pedro Cortina Mauri quien, en el encuentro que Arias Navarro mantuvo con el líder de la Democracia Cristiana italiana, expuso el estado de las negociaciones de España con el Mercado Común y solicitó la ayuda de Moro y del ministro de Asuntos Exteriores, Mariano Rumor, para superar “ciertas dificultades” de última hora que estaban paralizando la fórmula de acuerdo Ullastres-Kergolay - Italia, al igual que Francia, no había dado momentáneamente su “visto bueno” al preacuerdo Ullastres-Kergolay, mostrándose a la expectativa de las negociaciones agrícolas con los países del Magreb-. Por ende, como parte de estas dificultades surgían de un “malentendido” de Italia que ya parecía “aclarado”, Cortina Mauri rogaba que se imprimiese “la mayor celeridad” a los trámites pendientes con vistas a salir del “punto muerto” en el que se encontraban las conversaciones. Moro y Rumor prometieron tomar el asunto “en sus manos” para tratar de acelerar el proceso que, en todo caso, aclararon, permanecía a nivel de expertos y ni siquiera había sido elevado a nivel de ministros; como señaló el titular de Exteriores italiano, a finales de julio se acababa de establecer todavía la reglamentación para ciertos productos agrícolas. Cortina Mauri pidió a Italia su apoyo cuanto todo el asunto pasase de nuevo al Consejo de Ministros¹⁶⁸.

¹⁶⁷ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁶⁸ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Aldo Moro, Presidente del Consejo de Ministros de Italia. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 12:50 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

6. Arias vende en Helsinki el “espíritu del 12 de febrero” y manifiesta su temor al “efecto contagio” de Portugal.

Carlos Arias Navarro acudió a Helsinki no sólo para intentar enderezar y solventar los difíciles retos a los que tenía que hacer frente la política internacional española. Su visita a la tercera fase de la CSCE también tenía un fin propagandístico en una doble dirección: en primer lugar, hacia el exterior, pretendía “limpiar” la imagen del régimen franquista; pero también, hacia el interior, su pretensión era consolidar su posición frente al “búnker”, con el objetivo de demostrar a los sectores más ultras de la dictadura que el “espíritu del 12 de febrero” –fruto del cual surgieron el Estatuto de Asociaciones y la ley de Incompatibilidades–, pese a su modesta e intermitente aplicación, contaba con respaldo internacional y, por ende, no había marcha atrás al mismo. Entre otras razones, porque en la práctica, ésta había avanzado muy poco por los embates de los ultras y la actitud renuente de Franco¹⁶⁹. La España del final del tardofranquismo, por temor a un “efecto contagio”, afrontaba con suma preocupación los sucesos de Portugal¹⁷⁰, hecho que también inquietaba en numerosas cancillerías occidentales¹⁷¹. Muchas de estas cuestiones cobraron un importante protagonismo en algunas de las entrevistas que Arias Navarro mantuvo con dirigentes internacionales.

El primero de ellos fue el canciller de la República Federal de Alemania, Helmut Schmidt. En su encuentro, que tuvo lugar el 30 de julio –día de inauguración de la Conferencia–, Arias Navarro comenzó expresando la “gran satisfacción” que le producía saludar al canciller germano-occidental, cuya “gran experiencia y prestigio” habían convertido a la RFA en un “auténtico faro” que marcaba el rumbo para los demás países de Europa. Schmidt, abrumado por dichas palabras, mostró su agradecimiento por di-

¹⁶⁹ TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 185.

¹⁷⁰ SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep: “El proceso democrático portugués (1974-1975)”, en TORRE, Hipólito de (coord.): *Portugal y España en el cambio político (1958-1978)*, Mérida, UNED, 1990, pp. 149-166; SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep: *La revolución de los claveles en Portugal*, Madrid, Arco Libros, 1997, pp. 44-57; CORDERO, Inmaculada: “Lo que no debe ser. La revolución portuguesa en la prensa española”, en LEMUS, Encarnación, ROSAS, Fernando y VARELA, Raquel (coords.): *El fin de las dictaduras ibéricas (1974-1978)*, Sevilla-Lisboa, Centro de Estudios Andaluces-Edições Pluma-Universidade Nova de Lisboa, 2010, pp. 63-86; BAKER, Patrick: “A oposição de esquerda em Espanha e Portugal. Uma oportunidade perdida?”, en LEMUS, Encarnación, ROSAS, Fernando y VARELA, Raquel (coords.): *Op. cit.*, pp. 87-92; CARRILLO-LINARES, Alberto: “Entre el universo simbólico y el mundo real: contactos y recepciones clandestinas de la extrema izquierda hispano-lusa en torno al 25 de abril”, en LEMUS, Encarnación, ROSAS, Fernando y VARELA, Raquel (coords.): *Op. cit.*, pp. 161-184; MAXWELL, Kenneth: “Portugal: The Revolution of the Carnations, 1974-75”, en ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy (eds.): *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 144-161.

¹⁷¹ JIMÉNEZ, Juan Carlos: *España y Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Sílex, 2009, pp. 135-151.

chas palabras e ironizó: “me hubiera gustado que fueran escuchadas por los políticos de la oposición” alemana. Y aprovechó para lanzar un “dardo envenenado” al jefe del Gobierno español: “un partido de la oposición es a veces incómodo pero no deja de ser absolutamente necesario” para un régimen democrático. A continuación añadió que tenía “noticias” de que España se encaminaba a la formación de una “oposición oficial” y le gustaría conocer detalles al respecto, así como también la opinión del presidente del Gobierno de Madrid sobre los acontecimientos de Portugal¹⁷².

Arias prefirió comenzar por la difícil situación del país luso. El jefe del Ejecutivo español calificó de “sumamente grave” la evolución del proceso portugués, si había de darse crédito a las noticias que procedían de Lisboa. La situación, señalaba el dirigente del régimen franquista, era “sumamente tensa”, sobre todo para el Partido Socialista, cuyo apoyo buscaban los grupos conservadores y demócratas para combatir los “desmanes” de la Junta Militar; al parecer, Mario Soares, líder socialista, no descartaba la necesidad de emplear la fuerza defenderse y por ello se rumoreaba que estaba organizando una fuerza de resistencia en torno a la ciudad de Oporto para hacer frente a las amenazas de los comunistas y del revolucionario Movimiento de las Fuerzas Armadas desde Lisboa. En cualquier caso, el Gobierno español creía que la situación no aguantaría mucho más allá “de cuatro o cinco meses”. Schmidt y Arias Navarro coincidieron en la “crítica” situación económica que atravesaba Portugal¹⁷³.

Respecto a la evolución interna española, el presidente español respondió al canciller alemán que cualquier información sobre “persecución a socialistas y tolerancia hacia los comunistas” en España era “totalmente falsa”; justo al contrario: “el único partido prohibido sin contemplaciones en España es el comunista” y las detenciones de militantes de la oposición lo habían sido de organizaciones terroristas “como FRAP o la ORP” (sic) –suponemos que querría decir ETA porque dicha organización, sencillamente no existía-. Igualmente, Arias dijo que los socialistas españoles gozaban de “toda libertad de movimientos” para establecer contactos con los dirigentes suecos y daneses que “recientemente” habían viajado a España; y que el socialismo que estaba surgiendo en España era de “matiz europeo”, socialdemócrata, formado por obreros e intelectuales, “pero lejos de los antiguos movimientos de violencia y lucha de clases de los anti-

¹⁷² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁷³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

guos movimientos socialistas”. El Gabinete Arias no tenía “nada en contra” de este ideal socialista “de nuevo cuño”, liderado por Manuel Cantarero del Castillo –calificativo ideológico chocante, en tanto en cuanto sería uno de los fundadores de Reforma Social Española, uno de los partidos creadores de Alianza Popular-; sólo el PSOE “aferrado a sus antiguos ideales marxistas y predicando la violencia”, a juicio de Arias, “agitaba las aguas”¹⁷⁴.

El jefe del Gobierno español también explicó que, justo el día antes, 29 de julio, se había aprobado en las Cortes la ley de Incompatibilidades y semanas antes se había adoptado el Estatuto de Asociaciones, que tenía entre sus fines previstos la “posibilidad” de que surgiera una oposición parlamentaria “libre de influencias del poder ejecutivo”, aunque ello no dejara de ser “incómodo” para el Gabinete Arias; en el mismo sentido se dirigía la reforma de la ley de Régimen Local que pretendía el Gobierno. ¿Qué objetivo se perseguía con todo ello? El jefe del Ejecutivo explicó al canciller Schmidt que el espíritu era “proceder a una evolución paulatina pero firme de nuestro sistema”. Schmidt habría felicitado al alto representante del régimen franquista por las últimas decisiones de las Cortes, “consciente” de los esfuerzos realizados para proceder por el camino anunciado¹⁷⁵. El vespertino *Informaciones* fue el primero en hacerse eco de esta entrevista, pero la falta de información llevó a este diario a difundir que el tema central de la reunión, junto a la crisis de Portugal, había sido las relaciones de España con la CEE; aspecto este último que, al menos según las fuentes disponibles, no se trató¹⁷⁶.

Sobre su conversación con el canciller Schmidt, Arias Navarro declaró ante la prensa que en la misma se habían puesto de manifiesto “la comprensión para la situación actual de España, las circunstancias en las que naturalmente me encuentro en los primeros pasos de mi etapa de primer ministro y la seguridad de que contamos con su comprensión y su simpatía y con la ayuda de Alemania”; preguntado por el intercambio de impresiones sobre Portugal que, según *France Presse*, habían mantenido ambos dirigentes en dicha entrevista, Arias señaló que, “lógicamente”, ambos se mostraban “preocupados” porque la situación en el país luso pudiese derivar hacia la inestabilidad, pero

¹⁷⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁷⁵ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁷⁶ *Informaciones*, 30 de julio de 1975, p. 1.

que fuera cual fuera el resultado de la misma, España se mantendría “fiel a su política de estricta neutralidad y no injerencia en los asuntos internos de otros países”¹⁷⁷. Aparte de dicha agencia de noticias francesa, sólo *The New York Times* recogió el encuentro Arias-Schmidt para informar de su existencia¹⁷⁸; sería, de entre todos los encuentros del presidente del Gobierno, una de las escasas ocasiones en las que algún medio internacional le diese relevancia. Dos días después, el diario *Pueblo* revelaba la “animada conversación” que habían mantenido Arias y Schmidt al término de la cena oficial del presidente Kekkonen el 31 de julio; fuentes ajenas a la Embajada española en Helsinki declararon al vespertino de los sindicatos verticales que el canciller alemán, socialdemócrata, se quejó a Arias que los socialistas españoles recibían “peor trato” que los comunistas, si bien el presidente del Gobierno no hizo ningún comentario al respecto en su rueda de prensa del 1 de agosto, sobre el buque “Villa de Agaete”¹⁷⁹.

Arias Navarro también trató la situación interna española con el primer ministro de Grecia, Constantinos Karamanlis. La “dictadura de los Coroneles”, que regía los destinos del país desde 1967, había caído tras los eventos acaecidos en Chipre en 1974. Karamanlis, dirigente conservador que ya había sido primer ministro durante el reinado de Pablo I, regresó de su exilio en París y tomó de nuevo las riendas del país como cabeza de un Gobierno provisional. Tras la aplastante victoria de Karamanlis y de su partido Nueva Democracia en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1974, los griegos decidieron al mes siguiente en referéndum abolir definitivamente la monarquía en Grecia e instaurar la República Helénica; el Rey Constantino permaneció en su exilio londinense. Con ello, culminaba el proceso que había puesto fin a una de las pocas dictaduras conservadoras que quedaban en el Viejo Continente¹⁸⁰. Tras la caída del régimen salazarista en Portugal y el de los coroneles en Grecia, la dictadura franquista era la única superviviente de esta naturaleza entre los países del sur de Europa.

Naturalmente, el foco estaba puesto, además de sobre Portugal, también sobre España y Karamanlis era consciente de ello. Sumamente interesado, el primer ministro griego preguntó a Arias Navarro sobre la evolución de la política interior española. Éste le explicó que su objetivo al frente del Ejecutivo era “ir abriendo camino para el futuro”, puesto que, justificando la dictadura, “tras las destrucciones de la Guerra Civil, España

¹⁷⁷ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

¹⁷⁸ *The New York Times*, 31 de julio de 1975, p. 2.

¹⁷⁹ *Pueblo*, 1 de agosto de 1975, p. 19.

¹⁸⁰ WOODHOUSE, Christopher Montague: *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres, Granada Publishing Limited, 1985, pp. 161-173.

tuvo que encerrarse en sí misma”, lo que también explicaba, en su opinión, el aislamiento del país “estos años pasados”. El presidente del Gobierno español explicó a su colega griego las reformas emprendidas para modificar “paulatinamente” la estructura política del país, con vistas a un futuro “estado de participación”; de esa forma, señaló que los poderes entonces en manos del jefe del Estado –es decir, el general Franco-, “deberán pasar en su día al pueblo español, cuya participación (...) en la vida pública del país se hace necesario preparar a través de las asociaciones que acerquen a España a las formas de democracia de los demás países europeos”. Arias Navarro explicó que el “largo período de apoliticismo” aconsejaba, sin embargo, “proceder con prudencia” y empezar por abrir cauces como el de las asociaciones políticas, así como por crear una “independencia” entre los poderes legislativo y ejecutivo, tal y como establecía la recién aprobada ley de Incompatibilidades; al mismo tiempo, le explicó la proyectada reforma de la ley de Régimen Local, para abrir a “elección popular” los Ayuntamientos y Diputaciones, al tiempo que se pretendía llegar, señaló, “llegar a un ejercicio de la soberanía por el pueblo, para que cuando el Príncipe llegue al poder se encuentre con todas las instituciones rodadas y en marcha”. Karamanlis dio su aprobación a las explicaciones de Arias y le manifestó que todo era “cuestión de orfebrería y paciencia”¹⁸¹.

Portugal y los sucesos consiguientes a la Revolución de los Claveles no podían ser ajenos al encuentro entre ambos jefes de Gobierno. El presidente Arias Navarro explicó que, a su juicio, la situación en el país luso era “mala” y que los socialistas y “demás demócratas” estaban siendo perseguidos por parte del triunvirato militar, donde existía “un claro predominio comunista”; al mismo tiempo, no quiso aventurar ningún pronóstico pero mostró su convencimiento de que la oposición anticomunista pasaría “con toda probabilidad” a la resistencia, para hacerse especialmente fuertes en el norte del país. Karamanlis preguntó a su interlocutor si creía que los sucesos en Portugal podían tener alguna influencia en el otro país de la Península Ibérica, esto es, España; el jefe del Gobierno español mostró su pleno convencimiento en que esto no sería así, reiterándole además que en España “las distintas opiniones políticas van encontrando sus cauces legales en las asociaciones en formación”; igualmente, Arias afirmó que la revolución portuguesa se gestó en las colonias y fue una explosión de protesta del Ejército, en especial porque el general Spínola creía tener controlada la situación. Aún así, para Espa-

¹⁸¹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con el Primer Ministro de Grecia, Constantino Karamanlis. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

ña la situación en el país luso era “un problema preocupante”: su crítica situación económica, sin apenas reservas y con las únicas ayudas que, según Arias, le prestaban sectores del movimiento comunista internacional –en concreto, apuntó, la URSS y los comunistas franceses-, no podía dejar “indiferente” al Gobierno de Madrid. Tras intercambiar impresiones sobre la nula capacidad de las Fuerzas Armadas portuguesas para controlar la situación al haber sido depurados muchos de sus mandos, el primer ministro griego afirmó seguir “con mucha atención” la situación en el país luso, explicando el interés que para toda la región mediterránea tenía la situación de inestabilidad en Lisboa; tanto que, según afirmó, era “una herida para toda Europa”. Karamanlis también manifestó: “es una desgracia que las dictaduras de izquierda sean tan pasivamente aceptadas por el mundo mientras se combate tan sañudamente a aquellas de signo derechista” y se quejó de que una de las “debilidades” de Occidente era la “división” de la que daban muestra sus democracias, frente a una “perfecta unión y cohesión del mundo comunista”; Arias Navarro asintió a las palabras de su homólogo griego¹⁸².

Otro dirigente europeo con el que Arias Navarro trató la situación interna española fue el presidente de la República Francesa, Valéry Giscard d’Estaing. No era un encuentro cualquiera. Máxime cuando las relaciones entre ambos países pasaban por un momento complejo, como bien reconocían los propios informes de la diplomacia gala¹⁸³. El presidente del Gobierno comenzó por exponer al jefe del Estado francés el curso de los últimos acontecimientos políticos españoles, aunque ya le suponía “ampliamente informado” de las intenciones y proyectos del Ejecutivo de Madrid tras las conversaciones mantenidas aún no hacía mucho con el ministro Cortina Mauri durante su última visita oficial a Francia, en el mes de mayo¹⁸⁴. Arias no quería dejar de reseñar que se habían dado “importantes pasos” en el camino de la evolución política española”. De esa forma, le informó sobre la aprobación de la ley de Incompatibilidades de los procuradores en Cortes, que, según él, garantizaba “totalmente” la independencia del poder

¹⁸² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con el Primer Ministro de Grecia, Constantino Karamanlis. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁸³ « Note de la Direction d’Europe Méridionale du Ministère des Affaires Étrangères sur l’Espagne. CSCE. Paris, le 17 juillet 1975 », « Note de la Direction d’Europe Méridionale du Ministère des Affaires Étrangères sur « Espagne, rapports bilatéraux et CEE ». CSCE. Paris, le 17 juillet 1975 », Archives Nationales (France) : Archives de la Présidence de la République sous Valéry Giscard d’Estaing (1974-1981), 5 AG 3 /885. Dossiers des conseillers diplomatiques, Conférence énergétique du groupe des Douze à Washington (28 septembre 1974), Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE] à Helsinki (30 juillet 1975) - Préparation: dossiers élaborés par les conseillers diplomatiques. 1974-1975.

¹⁸⁴ « Note de la Direction des Affaires Politiques du Ministère des Affaires Étrangères sur l’entretien du Ministre avec M. Cortina Mauri, Ministre des Affaires Étrangères espagnol. Paris, le 28 mai 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne, vol. 446.

legislativo frente a posibles interferencias por parte del Gobierno, además de abrir el camino a una “oposición legal” a éste, tal y como le había contado al canciller Schmidt; amén de una nueva ley de Régimen Local que, para Arias, sometería los cargos municipales “y regionales” a la “elección directa” de los vecinos. Asimismo, el jefe del Ejecutivo español informó al presidente francés que se habían fundado tres asociaciones que perfilarían el “pluralismo ideológico” de la sociedad española y que podrían participar en las próximas elecciones a procuradores en Cortes: la UPE, de ideología conservadora; otra de tendencia democristiana; y otra, Reforma Social Española, de “claras tendencias socialistas”, la encabezada por Cantarero del Castillo, que representaba un “socialismo popular (...) que responde a los nuevos conceptos políticos de España, próximo a las tendencias social-demócratas del resto de Europa” y “bien alejado” de los conceptos marxistas tradicionales que estaban “superados” y que en España, afirmó, representaba el PSOE –de quien dijo que sólo le movían deseos de “venganza, violencia y lucha de clases”¹⁸⁵.

Giscard d’Estaing, que era un hombre sumamente interesado en los temas acaecidos al sur de los Pirineos –desde su llegada al Elíseo en 1974 estuvo siempre a la expectativa de los acontecimientos que podían converger en España tras la posible muerte de Franco¹⁸⁶– habría mostrado su acuerdo con Arias Navarro y manifestó que los “viejos socialistas españoles del exilio” seguían con “la misma sed de venganza”. Igualmente, se mostró contrariado por la actitud “parcial y hostil” hacia España, pero reconoció que ni él mismo se hallaba “exento de críticas y comentarios a veces feroces”. El presidente del Gobierno subrayó que España no pretendía “desconocer” la libertad de expresión y de crítica de cada periódico, pero que existían “ciertas publicaciones, no clandestinas sino hasta con pie de imprenta” que sobrepasaban “cualquier límite de la tolerancia y la decencia; y puso como ejemplo un libro recientemente publicado en Francia, que trataba de una forma que Arias consideraba “absolutamente intolerable” la figura del jefe del Estado, por lo que se lo entregó a Giscard¹⁸⁷. El inquilino del Palacio del Elíseo de París

¹⁸⁵ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d’Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁸⁶ LEMUS, Encarnación: “Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la Monarquía”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 67-70, 82-84.

¹⁸⁷ A este respecto, la Embajada de España en París ya había elevado una queja oficial al Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia en septiembre de 1974. La obra en cuestión era *Vida y muertes del general Franquísimo* (sic), de la colección de la editorial “Ebro”, que tenía su sede en el distrito 3 de París. Otra publicación similar vio la luz en mayo sobre la vida sexual de Franco, esta vez editada en Toulouse. Las quejas de la diplomacia española ante el Quai d’Orsay no habían surtido el efecto “deseado” por Madrid; de ahí la insistencia de Arias Navarro ante Giscard d’Estaing. «Télégramme au départ no. 304 de Marge-

habría manifestado su “repulsa” al mismo y habría prometido que tomaría las “medidas pertinentes”. Al mismo tiempo, hizo un encendido elogio del Príncipe de España¹⁸⁸; Arias, aunque fuera con la boca pequeña, asintió¹⁸⁹.

Por su parte, como ocurriera con Laureano López Rodó y Michel Jobert en la primera fase de la Conferencia de Helsinki, la cuestión del terrorismo de ETA volvió a salir a la palestra al tratarse del tema más espinoso en las relaciones bilaterales Madrid-París. Ello, y el hecho de que Francia acogiese a buena parte de la oposición al franquismo, enfriaban con asiduidad las relaciones diplomáticas Madrid-París¹⁹⁰. Arias planteó a Giscard que, pese a reforzarse la seguridad en las fronteras y aumentarse la vigilancia sobre los terroristas de ETA, los resultados de esta acción seguían sin ser “satisfactorios”. El jefe del Estado francés se justificó afirmando que su Gabinete era “prisionero de las leyes y de los jueces” y que no podía actuar autónomamente. El presidente del Gobierno español matizó que, cuando Francia necesitó que España aplicase medidas “tajantes” contra el general Raoul Salán, sus colaboradores y activistas de la OAS, desde Madrid no se dudó en proceder a la detención y prisión provisional de algunos de ellos¹⁹¹. En este intercambio de pareceres, Giscard repitió que no estaba “en su mano” aplicar las mismas medidas que había llevado a cabo España con miembros de la OAS – entre otras razones, porque Francia era un Estado de Derecho- pero que las fuerzas de seguridad del país galo estaban procediendo en ese momento a un registro exhaustivo en

rie à l’Ambassade de France à Madrid sur la publication d’un recueil de caricatures sur le général Franco. Paris, le 18 septembre 1974 », « Note de la Sous-direction d’Europe méridionale du Ministère des Affaires Étrangères sur des difficultés franco-espagnoles diverses. Paris, le 20 juin 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne, vol. 446.

¹⁸⁸ La diplomacia francesa tenía grandes esperanzas depositadas en la figura del Príncipe Juan Carlos. Durante un encuentro que mantuvo con el embajador de Francia en Madrid, el sucesor a la Jefatura del Estado con título de Rey confesó a su interlocutor, Robert Gillet, el difícil acomodo que encontraba en el régimen de Franco y sus planes liberalizadores, algo que, por otra parte, no era novedoso en su figura. « Note de l’Ambassadeur de France en Espagne, Robert Gillet. Entretien avec le Prince Juan Carlos. Madrid, le 16 novembre 1974 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne, vol. 446.

¹⁸⁹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d’Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁹⁰ « Note de la Sous-direction d’Europe méridionale du Ministère des Affaires Étrangères sur des réclamations espagnoles à propos de l’activité de certains réfugiés. Paris, le 30 octobre 1974 », « Note de la Sous-direction d’Europe méridionale du Ministère des Affaires Étrangères sur des difficultés franco-espagnoles diverses. Paris, le 20 juin 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne, vol. 446.

¹⁹¹ A este respecto, diversos estudios han señalado que el régimen franquista mostró un “doble juego” en Argelia y mostró cierta complicidad con los movimientos partidarios de la Argelia francesa y con organizaciones terroristas como la *Organisation de l’Armée Secrète* (OAS). A este respecto, *vid.* SEGURA VALERO, Gastón: *A la sombra de Franco: el refugio español de los activistas franceses de la OAS*, Barcelona, Ediciones B, 2004; y MCLOUGHLIN, Henry: *España y el movimiento “Argelia francesa”. 1954-1964*, Trabajo Final del Máster de Historia Contemporánea, dirigido por el Profesor Dr. Antonio Niño Rodríguez. Universidad Complutense de Madrid, curso 2008-2009.

el Monte Irati en busca de armas, zulos y miembros de ETA. Arias Navarro insistió: dichas medidas eran “ineficaces”, como demostraba el hecho de que los presuntos militares de ETA fallecidos en un tiroteo el día anterior y aquellos que habían sido detenidos en Madrid y Barcelona procedían de Francia. Giscard prometió volver a tratar el tema con su ministro del Interior, Michel Poniatowsky¹⁹². Ambos, sin embargo, no llegaron a tratar el hecho de que el Gobierno francés había detectado la presencia de agentes españoles, que cometían atentados en el sur del país contra presuntos miembros de ETA¹⁹³; o eso, o las actas no lo reflejaron.

Tras esta reunión, Arias Navarro afirmó que estaba desarrollando su trabajo en Helsinki “con la misma minuciosidad que en Castellana, 3”, sede de la Presidencia del Gobierno. Igualmente, señaló que estaba enterado de las detenciones de miembros de la banda terrorista ETA¹⁹⁴ pero también de militares miembros de la UMD que habían tenido lugar el 30 de julio, día de inicio de la Conferencia; Arias, que dijo estar enterado de lo que pasaba por la prensa y télex de medios de comunicación, reaccionó a esta ola represiva con una contundente afirmación: “las noticias procedentes de España podrán ser alarmantes vistas desde fuera, pero no para quienes sabemos que en España no puede pasar nada”, y vio como una señal de normalidad que los ministros preparasen sus vacaciones¹⁹⁵. Cuestiones preocupantes que fueron omitidas, o bien por los protagonistas de las conversaciones, o bien por las fuentes consultadas.

Por otra parte, Portugal, como ya se ha señalado, fue uno de los grandes protagonistas –y muy a su pesar- de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki. Tras el fallido golpe del general Spínola para parar el imparable ascenso comunista, había una especial inquietud en las cancillerías occidentales y –en especial, en España, por la hostilidad que podía proceder de un posible Gobierno comunista de Lisboa¹⁹⁶- por un proceso que los actores interesados en el país luso temían acabase derivando en “revolucionario”¹⁹⁷.

¹⁹² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Valéry Giscard d’Estaing, Presidente de la República Francesa. Embajada de Francia en Helsinki, 31 de julio de 1975 - 18 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¹⁹³ « Rapport REG/4^e Bureau/N° 247-B24-6 du Ministère de l’Intérieur au Cabinet du Ministre des Affaires Étrangères. Objet : Activités d’agents du Gouvernement espagnol dans le département des Pyrénées-Atlantiques. Paris, le 13 juin 1975 », AMAE-F, Série Europe (1971-1976), Sous-série Espagne, vol. 446.

¹⁹⁴ “Espectacular acción de la Policía en Madrid y Barcelona. Un presunto miembro de E.T.A. muerto y varios detenidos en el curso de tres tiroteos en diversas zonas de la capital de España”, *La Vanguardia*, 31 de julio de 1975, p. 3.

¹⁹⁵ *La Vanguardia*, 31 de julio de 1975, p. 17.

¹⁹⁶ MAXWELL, Kenneth: “Portugal: The Revolution of the Carnations, 1974-75”, *op. cit.*, pp. 157-158.

¹⁹⁷ Aparte de la bibliografía anteriormente citada, para saber más sobre la Revolución de los Claveles y sus implicaciones política internas y externas, *vid.* GÓMEZ FORTES, Braulio y PALACIOS CEREZA-

De esa forma, cobraba especial relieve la entrevista que Carlos Arias Navarro iba a mantener con el general Francisco da Costa Gomes, elegido presidente de Portugal por la Junta de Salvación Nacional tras la dimisión de Antonio de Spínola en septiembre de 1974¹⁹⁸. El encuentro, que tuvo lugar el día 1 de agosto de 1975, comenzó con el jefe del Gobierno español exponiendo su “preocupación” ante el desarrollo de los acontecimientos en el país luso y, sobre todo, ante ciertas noticias de actos de violencia en el norte de Portugal, en la zona de Oporto. Costa Gomes expresó “una cierta sorpresa” ante el alarmismo del que daban prueba algunos países europeos por los acontecimientos derivados de la Revolución de los Claveles, que él interpretaba eran “consecuencia lógica tras tantos años de dictadura fascista”. Sin embargo, el jefe del Estado portugués reconoció que la inestabilidad política del país tenía su razón en la, a su juicio, “actitud intransigente” adoptada por los partidos comunista, socialista y centrista, que eran “incapaces” de llegar a fórmulas que permitieran la formación de un Gobierno fuerte, y les acusó de “encerrarse en feudos privados” que les alejaban de las necesidades “urgentes” del país. La clave de los males y de los problemas de Portugal había que hallarla, pues, en dicha “incapacidad” por encontrar una plataforma común que sirviera para establecer un Gabinete “de altura” que afrontase la crítica situación de la nación lusa¹⁹⁹.

Costa Gomes afirmó al respecto que los problemas de Portugal derivados de tantos años de dictadura iban más allá del ámbito político: el país estaba al borde del colapso y la economía se resentía “gravemente” de las guerras coloniales que habían sangrado las arcas del país. Igualmente, las reservas monetarias de Portugal se agotaban rápidamente y ni la CEE ni la EFTA parecían dispuestas a acudir al rescate económico del país. Por último, respecto a los incidentes acaecidos en el norte del país, el presidente de Portugal reconocía que eran fruto de las actitudes de “resistencia extrema” adoptadas por el Par-

LES, Diego (eds.): *Una historia política de Portugal. La difícil conquista de la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 2006; GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos: *Desarrollo político y consolidación democrática en Portugal (1974-1978)*, Madrid, CIS, 1999; SÁNCHEZ CERVELLO, Josep, “Las Fuerzas Armadas durante la revolución portuguesa: autonomía y reorganización”, en TORRE, Hipólito de la (coord.), *Fuerzas armadas y poder político en el siglo XX de Portugal y España*, Mérida, UNED, 1996, pp. 243-274; SECCO, Lincoln: *A Revolução dos Cravos e a Crise do Império Colonial Português (1961-1975). Economias, Espaços e Tomadas de Consciência*, São Paulo, Alameda, 2004; TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal y España en el cambio político*, Mérida, UNED, 1990; VARELA, Raquel: *Revolução ou Transição? História e memória da revolução dos cravos*, Lisboa, Bertrand Editora, 2012; VARELA, Raquel: *História do Povo na Revolução Portuguesa (1974-75)*, Lisboa, Bertrand Editora, 2014.

¹⁹⁸ Para entender el papel clave de los militares no sólo en la Revolución del 25 de abril sino, sobre todo, en el proceso democrático portugués, *vid.* AFONSO, Aniceto: “O papel das Forças Armadas na transição democrática. O caso português”, en TORRE, Hipólito de la (coord.): *Op. cit.*, pp. 179-185.

¹⁹⁹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Francisco da Costa Gomes, Presidente de la República de Portugal. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

tido Socialista de Mario Soares –tal y como temía Arias Navarro- ante el acoso del que era objeto por parte de otros grupos; sin embargo, creía que dichas rivalidades eran prueba de que “ni unos ni otros” eran “dignos” de la responsabilidad de formar gobierno en Lisboa²⁰⁰.

Arias Navarro, sumamente preocupado por las palabras de Costa Gomes, por el callejón político sin salida en el que se hallaba sumido Portugal²⁰¹ y, por consiguiente, por la nada remota posibilidad de tener que afrontar un posible proceso revolucionario izquierdista a las puertas de España, sugirió a su interlocutor si, dados su “prestigio y equilibrio”, no podría hacerse él directamente con las riendas del país, por encima de la Junta de Salvación Nacional y nombrar un Gobierno de militares moderados que permitiera, en base al principio de autoridad, sacar al país de su crisis. Costa Gomes dijo que centristas y conservadores democráticos le consideraban también una solución pero que él no era de la misma opinión: tras siete años de guerra en Angola, reconoció a Arias que se encontraba “cansado” y con “pocos ánimos” para ejercer labores de gobierno²⁰². Con ello, ambas partes dieron fin a la conversación. *Arriba* afirmó que durante el diálogo Arias-Costa Gomes hubo “diálogo y sonrisas”²⁰³, mientras *Ya* tildaba dicho encuentro de “saludo cordial”, afirmando que ambos intercambiaron impresiones sobre la Península Ibérica, hablando especialmente de las negociaciones sobre las bases, la crisis interna del país luso y la crisis económica que lastraba Portugal²⁰⁴.

Por otra parte, la crisis económica global no era ajena a la situación política de muchos de los países del Viejo Continente, pero apenas estuvo presente en las reuniones de Arias con líderes internacionales, si exceptuamos el caso de Aldo Moro, primer ministro de Italia. Además de Portugal, que atravesaba un traumático proceso post-dictadura tras la Revolución de los Claveles, el país transalpino también sufría una dura depresión que había disparado el paro y los niveles de inflación, que había tenido que paliar a través de la nacionalización de grandes empresas y de una masiva política intervencionista; en su reunión con el jefe del Gobierno italiano, Arias Navarro manifestó que la crisis derivada de la restricción de crudo por los países exportadores podía producir el “caldo de culti-

²⁰⁰ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Francisco da Costa Gomes, Presidente de la República de Portugal. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁰¹ JIMÉNEZ, Juan Carlos: *Op. cit.*, pp. 118-133.

²⁰² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Francisco da Costa Gomes, Presidente de la República de Portugal. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁰³ *Arriba*, 2 de agosto 1975, p. 1.

²⁰⁴ *Ya*, 2 de agosto de 1975, p. 8.

vo” adecuado para el desorden y la inestabilidad, minando el poder de los Estados justo cuando más necesitaban éstos una mayor autoridad. Aún así, creía que el “éxito” de la CSCE estaba favoreciendo toda clase de posibilidades de cooperación y Europa parecía haber “reencontrado “su propia identidad”. El jefe del Ejecutivo quiso poner como ejemplo a España, país que tenía la experiencia de haber sufrido “un duro aislamiento político”, pero que ahora, gracias al Acta Final de Helsinki, veía reconocido “el derecho de cada país a escoger su propia forma de Gobierno” y que estaba “empeñado en una labor de reestructuración política”, a través de la triple iniciativa política ya comentada: asociaciones políticas, incompatibilidades y reforma del régimen local. El jefe del Ejecutivo los calificó de pasos “todos ellos importantes dentro de un proceso, necesariamente evolutivo”, que a veces quisiera que fuera “más rápido” pero que el ejemplo portugués recomendaba llevar “a otro ritmo” porque, subrayó, “las montañas ni se suben ni se bajan corriendo”; y si bien reconoció que la evolución política española podía parecer a veces “poco brillante”, era preferible hacerla “sólidamente”²⁰⁵.

Preguntado por Aldo Moro –que era conocedor de las cada vez más graves manifestaciones estudiantiles acaecidas en España-, Arias Navarro dijo que él apreciaba en la juventud española “factores perniciosos”, así como “falta de ideales” y “desilusión”; remató sus críticas diciendo que los jóvenes españoles estaban abiertos a “muchas presiones exteriores”, sin precisar de qué tipo; Moro lo desvinculó de unas supuestas “presiones” o “falta de ideales”, sino que, estableciendo un paralelismo con el malestar entre la juventud italiana, lo relacionó con un “deseo de justicia social” y dio su “receta particular”: que los jóvenes recibieran una misión, una responsabilidad y que participasen en la vida política, que se sintieran, en definitiva, “corresponsables”. Carlos Arias Navarro, Aldo Moro y el ministro de Exteriores italiano, Mariano Rumor, culminaron su conversación hablando del futuro de Yugoslavia cuando desapareciera Tito²⁰⁶. No quedó claro el por qué del interés de Arias Navarro por Yugoslavia aprovechando la vecindad de Italia: ¿veía algún paralelismo con la heterogeneidad étnica del país balcánico, con el que España había tenido serias disputas en torno al término “minorías nacionales”? ¿Quería saber, ante los nulos canales de comunicación con Belgrado, cómo reaccionaría un país con entidades nacionales diversas como Yugoslavia ante la desaparición de su

²⁰⁵ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Aldo Moro, Presidente del Consejo de Ministros de Italia. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 12:50 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁰⁶ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Aldo Moro, Presidente del Consejo de Ministros de Italia. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 12:50 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

líder, Tito? En definitiva, ¿veía Arias Navarro una situación análoga entre la España del tardofranquismo y la Yugoslavia titoísta?

La cuestión primordial es que lo expuesto en todas estas conversaciones y los hechos que acaecieron a finales de julio vinieron a confirmar lo que, a la muerte de Franco, acontecería: Arias sólo estaba dispuesto a hacer muy tímidas reformas, casi nunca llevadas a la práctica, mirando el proceso posterior al 25 de abril en Portugal con temor. Por ende, se manifestaba de forma clara la grave crisis que padecía el franquismo: “lo viejo” –la dictadura- no acababa de morir y “lo nuevo” –el futuro régimen democrático- no acababa de nacer.

7. El Concordato con la Santa Sede: el encuentro con monseñor Casaroli.

La renegociación de un acuerdo con la Santa Sede seguía siendo uno de los principales quebraderos de cabeza del régimen franquista y uno de los puntales de la acción exterior de Madrid. La Iglesia católica, desde los tiempos del Concilio Vaticano II y la llegada al solio pontificio de Pablo VI, había dejado de ejercer el rol de legitimadora de la dictadura que venía desempeñando desde 1939. La llegada al Arzobispado de Madrid y a la Presidencia de la Conferencia Episcopal Española del cardenal Vicente Enrique y Tarancón; la política de sustitución en las diócesis en favor de prelados más aperturistas y posconciliares; el nombramiento de monseñor Luigi Dadaglio como nuevo nuncio de Su Santidad el Papa en España; el siempre problemático desafío para el régimen de los “curas obreros”; la petición eclesiástica para que el régimen renunciase al derecho de presentación de los obispos, sin que la Iglesia al mismo tiempo se despojara de las ventajas concedidas por el Concordato de 1953, impidieron que las conversaciones prosperasen entre acusaciones de obstruccionismo y “traición” desde el “búnker” de la dictadura. Desde 1970 dos ministros de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo y Laureano López Rodó, ambos miembros del Opus Dei, habían fracasado en su intento de arrancar un mayor compromiso al Vaticano, dada la oposición que la Conferencia Episcopal estaba mostrando a la renovación del Concordato con una España, la del general Franco, que parecía encaminada a su agonía final. Por tanto, Arias Navarro, en su visita a Helsinki en la tercera fase de la Conferencia, tampoco tenía una labor fácil en la reunión que tenía programada con el mismo protagonista con el que se había reunido dos

años atrás López Rodó: monseñor Agostino Casaroli, responsable de Asuntos Públicos de la Santa Sede.

El 2 de julio de 1973, Laureano López Rodó había enviado a Jean-Marie Villot, secretario de Estado del Vaticano, una carta en la que le trasladaba el deseo del Gobierno de España de iniciar las negociaciones pertinentes para la renovación del Concordato “inspirada en el principio de la recíproca independencia y la leal colaboración entre la Iglesia y el Estado”²⁰⁷; el entonces jefe de la diplomacia española entregó a Casaroli una copia de dicha misiva en Helsinki. El “número dos” de la Santa Sede respondió en septiembre, aceptando que los interlocutores habituales fueran el Ministerio de Asuntos Exteriores español y el Consejo para Asuntos Públicos de la Iglesia –no se aclaraba en ese momento el papel de la Conferencia Episcopal– pero planteando una serie de “principios basilares”, sobre las que la negociación debía centrarse: reconocimiento de la plena libertad de la Iglesia en el ejercicio de su misión evangelizadora; la renuncia por parte de la Iglesia al privilegio del Fuero, subrayando, no obstante, que competía a la jerarquía eclesiástica juzgar sobre la conformidad de un acto ministerial con el Evangelio y el Derecho canónico; libertad para las asociaciones de apostolado secolar en directa dependencia de la jerarquía; la garantía del carácter católico de la enseñanza para los católicos y de la enseñanza de la religión para los fieles en las escuelas; a ello mismo había que añadir la imposibilidad de extender la prenotificación al nombramiento de los obispos auxiliares y la obligación por parte de Madrid y Roma de cumplir el Concordato todavía en vigor, el de 1953²⁰⁸. Las propuestas en general no sentaron demasiado bien en el Palacio de Santa Cruz, pero fue el último punto, el referido al nombramiento de obispos, el que encendió los ánimos en las altas jerarquías de la diplomacia española; de ahí que Juan Pablo de Lojendio, embajador en la Santa Sede, entregase a Casaroli entregase un memorándum expresando las quejas del Gobierno español, especialmente, en lo que se refería al papel desempeñado por el nuncio Dadaglio²⁰⁹. La filtración de un texto –que finalmente se demostraría apócrifo²¹⁰– sobre el “reconocimiento de la personalidad jurídica de la Conferencia Episcopal”, que debía considerarse “interlocutor válido normal” en las relaciones con el Estado²¹¹, disparó aún más las alarmas en Exteriores.

²⁰⁷ MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 290-291.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 295.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp. 295-296.

²¹⁰ *Ibidem*, pp. 296-297.

²¹¹ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 363.

Y eso que, en realidad, el Vaticano estaba actuando en ese momento tal y como quería Madrid: como señala Juan María Laboa, se trataba del primer proyecto de Concordato elaborado “sin la participación y con el desconocimiento absoluto del nuncio y de los obispos del país”²¹². López Rodó invitó entonces a Casaroli a que hiciera una “escala técnica” en Madrid a su regreso del viaje de Nueva York para tratar este tema, para aclarar las propuestas del secretario de Estado vaticano pero también por el papel que debía desempeñar el órgano representativo de los obispos españoles, en concreto para apostar por su marginación. Ambas partes acordaron que el peso directo de las negociaciones sería entre Madrid y Roma, pero el representante vaticano quiso dejar claro que el Episcopado español sería permanentemente consultado: la Santa Sede era el último responsable de la firma de un texto de esta naturaleza pero jamás lo rubricaría sin el “visto bueno” y la aprobación del episcopado de un país –y menos, del nuncio-²¹³. En una entrevista que posteriormente tuvo con Carrero Blanco en Toledo, el alto jerarca del Vaticano vio cómo el presidente del Gobierno le transmitía que el Estado español lo único que pedía era la “no injerencia” de la Iglesia y sus organizaciones en asuntos políticos, pero, al mismo tiempo, rechazó ceder a los derechos en materia religiosa al considerarlos un “asunto político”²¹⁴.

La visita de Casaroli, que duró tres días, levantó las alarmas en el sector progresista de la Iglesia española: amén de otros actos de calado, más de cien personas protagonizaron una sonada “ocupación” de la Nunciatura de la Santa Sede en Madrid el 10 de noviembre de 1973 para criticar la “marginación” que sufría el “pueblo de Dios” y su Conferencia Episcopal en España, lanzando un “aviso a navegantes” a Roma y logrando un gran eco a nivel nacional e internacional²¹⁵. El sector más reaccionario del régimen franquista insistió ante Carrero Blanco que era ineludible expulsar de España al nuncio, monseñor Dadaglio; pero éste no sólo era el embajador de un Estado, el vaticano, en Madrid sino también el representante del Pontífice ante los obispos y la Iglesia concreta de este país, esto es, también desempeñaba tareas religiosas²¹⁶. Por ende, el Gobierno, ante la insistencia de López Rodó, no quiso echar más leña al fuego y dejar pasar la oportunidad del principio de acuerdo alcanzado en las reuniones con Casaroli; de esa

²¹² LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, op. cit., p. 388.

²¹³ LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, op. cit., p. 388.

²¹⁴ LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 60.

²¹⁵ ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: Op. cit., pp. 541-569; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: Op. cit., pp. 305-308.

²¹⁶ LABOA, Juan María: “La política exterior de Franco: las relaciones con el Vaticano”, op. cit., p. 389.

forma, el 19 de noviembre tuvo lugar el intercambio epistolar que daba inicio a las negociaciones por la firma de un nuevo Concordato, lo que provocó un importante malestar en la Conferencia Episcopal, que se sentía ninguneada²¹⁷. El asesinato de Carrero al mes siguiente volvió a entrapar las conversaciones.

El nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, no pertenecía al Opus Dei como sus antecesores sino que era diplomático de carrera. Surgieron, como explicamos anteriormente, enormes dificultades en las relaciones Iglesia-Estado, en especial las derivadas del “caso Añoveros”, que a punto estuvieron de provocar la excomunión del Consejo de Ministros e incluso del propio Franco. Dando por hecho que el veto de la Conferencia Episcopal estaría prácticamente asegurado, el flamante titular de Exteriores decidió continuar el plano negociador defendido por sus antecesores: el de las relaciones bilaterales España-Santa Sede. En este caso, casi lo consiguió, pues Cortina dio prácticamente por seguro que en junio y julio de 1974, tras dos reuniones en Madrid y Roma entre delegaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Santa Sede, encabezadas por Cortina Mauri y Casaroli respetivamente, apenas faltaban por cerrar unos flecos, pues el proyecto de Concordato estaba ya muy avanzado²¹⁸. Pero el veto del cardenal Tarancón, del nuncio Dadaglio y, finalmente, del propio Papa Pablo VI, impidieron que las negociaciones concluyesen tan pronto como deseaba el régimen franquista²¹⁹: como destaca Gil Pecharromán, el Pontífice vio que Casaroli había ido “demasiado lejos”²²⁰. Franco sufría su primera gran enfermedad ese mismo verano y lo que menos quería la Iglesia española y, por extensión, el Vaticano, era alcanzar un acuerdo de dicha trascendencia para dar un espaldarazo a un régimen que parecía entrar en sus postrimerías finales. Pese a algunos tímidos acercamientos y un nuevo viaje de Casaroli a Madrid en diciembre de 1974, las conversaciones sólo se reanudaron en marzo de 1975, con el director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos –a quien Tarancón acusaría reiteradamente de torpedear las negociaciones²²¹–, y el nuevo embajador ante la Santa Sede, Gabriel Fernández de Valderrama encabezando la delegación española; pero la situación de negociación ya estaba muy deteriorada entre las dos partes²²².

²¹⁷ MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 309-311.

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 359-401.

²¹⁹ ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Op. cit.*, pp. 736-750; MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 401-407.

²²⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 376.

²²¹ ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Op. cit.*, pp. 693-694.

²²² MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 447-468.

Ahora le tocaba al propio presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, en la tercera fase de la Conferencia de Helsinki gestionar la cuestión del Concordato con monseñor Agostino Casaroli, el hombre que había hecho de privilegiado interlocutor entre Madrid y Roma durante las conversaciones mantenidas los tres años anteriores, y que había acudido a la capital finlandesa en calidad de secretario de Asuntos Públicos del Vaticano, como en 1973²²³. La expectación que había despertado la reunión con Laureano López Rodó dos años antes había sido máxima. ¿Ocurriría ahora lo mismo? ¿Habría la misma tensión entre el presidente del Gobierno y el representante del Vaticano en la CSCE? Acompañaban a Arias Navarro el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri; el director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos; y Antonio Oyarzábal, miembro del Gabinete del Ministro. Arias jugaría en la reunión un papel prácticamente testimonial; Cortina Mauri y Los Arcos, conocedores directos de la materia, serían los principales interlocutores de Casaroli.

Empezó interviniendo Los Arcos como principal negociador del Estado en las conversaciones con la Santa Sede, para preguntar si lo que pretendía Roma era un “Concordato global” o si se limitaría a firmar “acuerdos parciales” sobre los aspectos acordados, y seguir negociando sobre los puntos candentes; España, naturalmente, consideraba que el Concordato con la Santa Sede debía ser considerado en su conjunto, porque no tendría sentido resolver los “temas dolientes” pendientes y dejar marginado todo lo que constituía la labor de los últimos meses. Monseñor Casaroli respondió que no era intención del Vaticano replantear la posibilidad de “acuerdos parciales” pero que el propio Pablo VI, consideraba que un primer acuerdo sobre algunos puntos clave era lo más adecuado como “primer paso hacia el Concordato definitivo”, para así dar ante la opinión pública la sensación de un definitivo progreso “que desalentara a quienes con tanto vigor entorpecen las buenas relaciones entre Iglesia y Estado”; igualmente, el representante vaticano en la CSCE quiso rebajar las expectativas de Los Arcos: no existía tal acuerdo general sobre el resto de los asuntos tratados y la actitud ante la “declaración de principios” por parte de la Conferencia Episcopal, interlocutor imprescindible para Roma en este asunto –para pesar del régimen franquista-, venía demostrando lo “delicado” de muchas materias que, creía él, ni el Papa estaba en disposición de resolver. De nuevo quedaron palpables las quejas del Gobierno español respecto a la actitud del nuncio, monseñor

²²³ CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.), pp. 170-183.

Dadaglio: el ministro Cortina dijo que “con un buen nuncio en Madrid” nada podía impedir el desbloqueo de las negociaciones; Casaroli, fiel a su estilo, se limitó a “tomar nota” del “pensamiento en voz alta” del jefe de la diplomacia española. Arias Navarro intervino para reconocer indirectamente que había llegado “engañado” a la reunión: cuando él creía que las negociaciones Madrid-Roma iban “muy avanzadas”, ahora deducía de las palabras de Casaroli que, por el contrario, él se limitaba a intercambiar impresiones, no a negociar, y que se estaba partiendo ahora de cero²²⁴.

Ambas partes pasaron a hablar sobre dos puntos clave para el acuerdo básico que buscaba la Santa Sede: el Fuero Eclesiástico y el nombramiento de obispos. Cortina rechazó que el Estado recuperase el Fuero Eclesiástico si la Iglesia se reservaba el juzgar vía Derecho canónico a un clérigo encausado; y matizó que sí, que las negociaciones ya habían llegado a buen puerto en materias como separación de poderes, educación, matrimonio, etc. y sólo quedaban cuatro puntos por acordar, como este del fuero, nombramiento de obispos, medios de comunicación social y el apostolado seglar. Cortina dijo que, de no haber acuerdo en estas materias, lo mejor no era firmar Concordato y señaló a la jerarquía eclesiástica española como responsable directa del retraso de las negociaciones: para el ministro de Exteriores, la Conferencia Episcopal insistía en “presentar objeción tras objeción” para no permitir al Gobierno el “éxito político” que supondría la firma del Concordato. Y apuntó directamente al cardenal Tarancón, que le había transmitido a él en persona que el Gobierno “no se hiciera ilusiones”, porque al margen de las negociaciones no habría Concordato mientras la Iglesia española no lo quisiese y porque pensaban que el Gabinete Arias era de “transición”, “sin darse cuenta –decía Cortina– que cualquier otro Gobierno adoptaría actitudes similares”. Casaroli mostró su discrepancia con esta opinión y se limitó a puntualizar que la jerarquía había manifestado “ciertas reservas” sobre el Fuero Eclesiástico antes de conocer el texto elaborado; recordó también que la Santa Sede no podía imponer a la Iglesia española nada con lo que no estuviera de acuerdo. El jefe de la diplomacia española mostró su convencimiento en la “buena fe” de Casaroli, tanto que creía que “entre ellos dos solos” y sin el concurso de la Conferencia Episcopal, “los problemas pendientes se resolverían en

²²⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con Monseñor Casaroli. Helsinki, 30 de julio de 1975 - 10:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

cuestión de horas”; y si bien algunos clérigos protestarían, estaba seguro que “el 95% de la Iglesia española se sentiría enormemente satisfecha y aliviada”²²⁵.

Por otra parte, el representante vaticano mencionó en la conversación ciertas noticias recibidas de la Nunciatura pontificia en Madrid, según las cuales ya se habría llegado a un acuerdo con el Gobierno español, en concreto con el Ministerio de Justicia – encargado de las relaciones Iglesia-Estado-, para la provisión de cinco de las sedes episcopales vacantes. Tanto el presidente Arias Navarro como Cortina Mauri desmintieron dicho rumor y afirmaron desconocer cualquier base para dicho trato. Al mismo tiempo, el jefe del Ejecutivo y el ministro de Asuntos Exteriores recordaron a Casaroli la “gravedad” de la situación derivada de las actitudes del obispo de Las Palmas, José Antonio Infantes Florido²²⁶, al cual se pretendía trasladar a Palencia. Finalmente, el ministro de Asuntos Exteriores afirmó que estaba dispuesto a considerar la solución de hacer un “gesto simbólico” que, de cara a la opinión pública, se hiciera un esfuerzo negociador en aquellos aspectos problemáticos pendientes y mejorase la imagen de las deterioradas relaciones Iglesia-Estado, pero que el mismo no podía concentrarse en exclusiva sobre los temas fundamentales de la negociación. El director general de Política Exterior, José Luis Los Arcos, propuso que ello se hiciera público pero Casaroli guardó silencio²²⁷.

El presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, que tuvo un protagonismo esporádico en la reunión, alertó al representante vaticano ante la CSCE de los “peligros” que para la Iglesia española tenía la situación que en ese momento se vivía, mostrando su “preocupación por la descristianización” del país, “sobre todo de su juventud”, y mostrando la necesidad, por ello, de superar “por todos los medios la fase precedente” para concluir lo más pronto posible las negociaciones para un nuevo tratado España-Santa Sede; Arias venía a alertar a Casaroli que, con la cúpula que en ese momento lideraba la Iglesia católica española, el país se secularizaba de forma irremediable y, al mismo tiempo, esa misma jerarquía eclesiástica obstaculizaba la negociación de los acuerdos España-Santa Sede; si se seguía la actual política por parte de la Conferencia Episcopal, venía a alertar Arias, la tradicionalmente católica España sería menos católi-

²²⁵ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con Monseñor Casaroli. Helsinki, 30 de julio de 1975 - 10:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²²⁶ Infantes Florido, como prelado de la diócesis de Las Palmas-Canarias, había decidido organizar en 1975 una “Asamblea socio-pastoral”, que fue duramente criticada por los sectores más radicales del régimen franquista; monseñor Infantes, que ocupaba dicho obispado desde 1967, fue acusado de promover la contestación en el seno de la Iglesia y de apoyar a los separatistas canarios del MPAIAC. *Vid.* MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, p. 473

²²⁷ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con Monseñor Casaroli. Helsinki, 30 de julio de 1975 - 10:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

ca. Fuera como fuese, sin alcanzarse ningún acuerdo por el momento, ambas partes se despidieron cordialmente y quedaron una vez más en mantener los contactos y las “puertas abiertas” para seguir avanzando hacia un futuro Concordato, que Casaroli también coincidía en calificar como “necesario”²²⁸.

Aunque muchos rumores apuntaron que Arias habría amenazado con desplazarse a Roma para mantener una reunión con las altas esferas del Vaticano, dicha reunión nunca tuvo lugar. Asimismo, ante las informaciones de varios periódicos de Madrid de que la entrevista había sido “tensa”, el ministro Cortina Mauri tranquilizó al embajador Fernández de Valderrama, asegurándole que la entrevista en Helsinki había sido “muy cordial” y que en ella el Gobierno había transmitido a Casaroli su disposición a la reanudación de los contactos, concentrando las negociaciones, si fuera menester, en los puntos que dificultaban el acuerdo, pero sin que las mismas estuvieran circunscritas a ellos ni condicionasen el ámbito del acuerdo final; según Pablo Martín de Santa Olalla el jefe de la diplomacia española estaba convencido que Madrid ya no podía hacer nada más, y ahora la iniciativa debía partir del Vaticano, que “ya no podía jugar con la táctica de que el Gobierno español tenía prisa”²²⁹.

Arriba recogía, a propósito de esta entrevista, las declaraciones de Arias Navarro. El presidente del Gobierno dijo que la frase más importante para él había sido la última pronunciada por monseñor Casaroli: “la negociación sigue abierta y se desarrolla dentro de la misma cordialidad”²³⁰; el presidente del Gobierno señaló que lo que deseaba el secretario de Asuntos Públicos de la Iglesia era “mantener un intercambio de impresiones en torno a las vicisitudes por las que atraviesa la negociación del Concordato”²³¹. Pero, en definitiva, la Santa Sede, fiel a su estilo diplomático, dejaba que los acontecimientos siguiesen su curso y aguardaba que el “hecho biológico” que anunciaba una pronta muerte de Franco acabase desembocando en el desenlace que todo el mundo esperaba. La Iglesia católica, un actor fundamental en la vida política española durante las últimas décadas, deseosa de no proporcionar apoyo de última hora a un régimen agonizante y moribundo como el de Franco, se agarraba a banderas como la de Helsinki para intentar mantener su prestigio exterior intacto.

²²⁸ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con Monseñor Casaroli. Helsinki, 30 de julio de 1975 - 10:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²²⁹ MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *Op. cit.*, pp. 468-469.

²³⁰ *Arriba*, 31 de julio 1975, p. 27.

²³¹ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

8. La renovación de los acuerdos con Estados Unidos: el encuentro con Gerald Ford y Henry Kissinger. La contribución de España a la defensa occidental y los complicados vínculos con la OTAN.

La renegociación de los convenios defensivos con Estados Unidos llegó paralizada a la primera fase de la Conferencia de Helsinki, como pudimos comprobar en el capítulo correspondiente. López Rodó no había logrado ningún tipo de avance en esta materia en su encuentro con el secretario de Estado norteamericano, William P. Rogers. Tras mostrar una cierta connivencia con los intereses norteamericanos en el conflicto de Oriente Medio, Franco escribió a Nixon una carta que López Rodó entregó en Naciones Unidas al nuevo secretario de Estado, Henry Kissinger. Estaba en juego la declaración de principios de la OTAN, en el marco del “Año de Europa” lanzada por Kissinger. España, que estaba fuera de la Alianza Atlántica -y todo indicaba que esa iba a ser su posición, al menos mientras Franco permaneciera en el poder-, no quería quedar descolgada y pretendía aprovechar dichas negociaciones para proponer tres ideas muy concretas: una declaración de principios análoga a la que se proyectaba en la OTAN; una negociación de un tratado de defensa mutua o, en ausencia de éste, un convenio que requiriese aprobación por mayoría simple del Congreso, que fuera análogo al de 1970 y orientado a una alianza contra las “amenazas comunes” y no hacia la asimetría y obtención de contrapartidas; y fin de la renovación automática del convenio existente para evitar que Estados Unidos se aprovechara del alargamiento de las negociaciones²³².

En esas condiciones llegó Henry Kissinger a Madrid en diciembre de 1973²³³. El objetivo primordial era, afirma Gil Pecharromán, presentar el proyecto de nueva Declaración Atlántica de Principios y negociar algún tipo de adhesión de España a la misma²³⁴. El tema de los convenios no salió a relucir en la conversación que el jefe de la diplomacia estadounidense mantuvo con Franco, pero sí en los encuentros con el Príncipe Juan Carlos y con el presidente del Gobierno, Carrero Blanco. Este último le expuso el 19 de diciembre los puntos anteriormente reseñados y la necesidad de reforzar la defensa en el flanco meridional de Europa ante un hipotético incremento de la presencia de la URSS en el *Mare Nostrum*, que haría indispensable la cooperación de España con la Alianza Atlántica; Kissinger dijo que su Gobierno apoyaba la candidatura

²³² VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1953-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 411; MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 866-867.

²³³ POWELL, Charles: *Op. cit.*, pp. 161-170.

²³⁴ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 366.

española para integrarse en la OTAN, mas le manifestó la imposibilidad de que un Tratado bilateral de naturaleza defensiva entre Madrid y Washington fuera ratificado por el Senado –órgano competente para ello-, a lo que Carrero contestó airadamente “¡Pues estamos aviados!”²³⁵. La percepción en Estados Unidos sobre la amenaza comunista en Europa, principal argumento del régimen franquista para convencer a Washington de la importancia de mantener los vínculos entre ambos países, ya no era tan convincente dado el proceso de distensión entre bloques.

La muerte del presidente del Gobierno a manos de ETA justo al día siguiente volvía a añadir incertidumbre a las negociaciones Madrid-Washington. Pero la difícil situación interna en Estados Unidos, con el presidente Nixon en la “cuerda floja” por el caso Watergate; los fracasos encadenados que venía afrontando la primera potencia del mundo occidental, en especial desde Vietnam; los conflictos en Oriente Medio; y la caída –que sería inminente- de las dictaduras griega y portuguesa compelían a Washington a no desdeñar las peticiones de España. ¿Estaba dispuesta Madrid, como temía Estados Unidos, a denunciar el convenio de 1970? Cortina Mauri, que había adoptado posturas maximalistas en la década anterior, ahora estaba entre la espada y la pared: como señala Ángel Viñas, se adivinaba el final de la dictadura franquista y las relaciones con Estados Unidos cobraban una gran importancia estratégica y una decisiva significación política, por lo que el flamante ministro español de Exteriores se dedicó “con intensidad a amarrar lo que pudiera amarrarse en la crucial conexión americana”²³⁶. Por ende, a ambas partes les interesaba negociar.

Henry Kissinger se desplazó a Madrid en julio de 1974 con el objetivo de negociar una Declaración de Principios hispano-norteamericanos, análoga a la Declaración de Principios Atlántica que acababan de rubricar semanas antes los países miembros de la OTAN. El documento, que no comprometía la posible entrada de España en la Alianza Atlántica, fue rubricado el 19 de julio por el Príncipe Juan Carlos en calidad de jefe de Estado interino y por Richard Nixon, al que le quedaban escasas semanas para permanecer en el cargo de presidente de Estados Unidos. El documento, el de más alta categoría firmado entre Madrid y Washington desde 1953, ponía las bases para negociar un nuevo convenio defensivo, reafirmaba el compromiso de continuar la cooperación existente, se destacaba la complementariedad del esfuerzo defensivo mutuo con el de los

²³⁵ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, op. cit., p. 412. A este respecto, son indispensables las memorias del que fuera intérprete de la reunión Carrero-Kissinger, vid. PERINAT, Luis Guillermo: *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, pp. 142-148.

²³⁶ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, op. cit., p. 413.

sistemas de seguridad del ámbito atlántico y la necesidad de que todos los países de dicho área tuvieran “un trato igual”²³⁷. Como subraya Antonio Marquina, la declaración resultaba “algo reiterativa, poco comprometedora desde el punto de vista defensivo y sin definir el área geográfica”, aunque al menos, resalta, este autor, el documento destacaba “el papel jugado por España en el Atlántico y el Mediterráneo”, se concedía “una igualdad de trato con los países atlánticos”, se establecía una “coordinación entre el sistema atlántico y el hispano-norteamericano” y se reiteraba la declaración conjunta de 1963 sobre la amenaza o ataque a cualquiera de los dos países²³⁸. Asimismo, aunque no era lo que pretendía Madrid, se ampliaba el ámbito de cooperación más allá de las bases de uso conjunto y ahora se extendía a todo el país, cuyo “cortafuegos” venía condicionado por las leyes supremas de ambos países. La Revolución de los Claveles y su posterior evolución izquierdista aumentaron la preocupación de Kissinger, lo que le hizo recapacitar sobre la importancia de asegurar el “flanco sur” europeo, por encima de la situación interna que acaeciera en España²³⁹.

Gerald Ford, nuevo presidente de los Estados Unidos tras la dimisión de Nixon, dejó en manos del secretario de Estado todos los asuntos concernientes a la acción exterior de Washington. Las relaciones con la España de Franco, marcadas por la renegociación del convenio defensivo y la utilización de las bases conjuntas, no fueron una excepción. Llegaba a Madrid como nuevo embajador Wells Stabler, que sería el encargado de pilotar la parte norteamericana en las negociaciones; el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Juan José Rovira, sería el encargado de encabezar la delegación española. Las conversaciones comenzaron en noviembre de 1974 y constaron de hasta once rondas, hasta septiembre de 1975²⁴⁰.

El Departamento de Estado lanzó una “ofensiva diplomática” en toda regla ante el régimen: el embajador Stabler entabló unos primeros contactos con la oposición moderada al franquismo para sondear su apoyo; y el presidente Ford, en un intento a la desesperada por impedir la pérdida de las bases de Estados Unidos, viajó a Madrid en mayo de 1975, entrevistándose con Franco y el Príncipe Juan Carlos²⁴¹. Estados Unidos pretendía forzar la prórroga pero se encontró con un hecho inesperado: España dio un giro radical a sus pretensiones y exigió a Washington 1.500 millones de dólares de ayuda,

²³⁷ POWELL, Charles: *Op. cit.*, pp. 180-187.

²³⁸ MARQUINA BARRIO, Antonio: *Op. cit.*, pp. 869-870.

²³⁹ VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, *op. cit.*, pp. 414-415; POWELL, Charles: *Op. cit.*, 213-220.

²⁴⁰ MARQUINA BARRIO, Antonio: *Op. cit.*, p. 871-880.

²⁴¹ POWELL, Charles: *Op. cit.*, pp. 220-226

así como la retirada de las tropas norteamericanas de las bases de Morón de la Frontera y Torrejón de Ardoz si la OTAN no reconocía explícitamente la contribución de las mismas a la defensa colectiva del espacio euro-atlántico. Los intentos de Ford fueron en vano. La negativa de muchos de los socios europeos a las exigencias españolas hacía cada vez más verosímil la “ejecución” del ultimátum de Madrid. Como señala Ángel Viñas, aunque en condiciones muy difíciles, el régimen hizo gala en 1974 y 1975 de una “gran dureza”: el subsecretario Rovira y el general Gutiérrez Mellado, avezados negociadores, y el ministro Cortina, forzaron el escenario. El régimen anunció que si el 26 de septiembre de 1975, fecha en la que vencían los convenios de 1970, no se había alcanzado un acuerdo, las tropas de Estados Unidos tendrían que abandonar territorio español²⁴².

En esas condiciones se llegaba al trascendental encuentro entre Arias Navarro y Gerald Ford en Helsinki. Ambos tenían mucho que perder y poco que ganar. En la documentación que recibió el presidente de los Estados Unidos para preparar su encuentro con el jefe del Gobierno español, se reconoce –como ha demostrado Encarnación Lemos– que Washington tenía dos prioridades fundamentales de cara a España: renovar el Pacto de Amistad y Cooperación que expiraba en septiembre para continuar usando las bases y así apoyar a sus fuerzas en Europa y en el Mediterráneo, pero también preservar la orientación de Madrid en favor de Washington y de Occidente tras la muerte de Franco, mostrando especial preocupación por la situación política de España tras la desaparición física del dictador²⁴³.

En la reunión, que se celebró en la Embajada de Estados Unidos en Helsinki, estuvieron presentes, por parte española, el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri; el director general de Europa, Nuño Aguirre de Cárcer; y Juan Antonio Andreu y Antonio Oyarzábal, miembros del Gabinete ministerial. Por parte estadounidense, acudieron el secretario de Estado, Henry Kissinger; el consejero de este último, Helmut Rosenfeldt; y el secretario adjunto de Estado para Asuntos Europeos, Arthur Hartman. Gerald Ford inició la conversación manifestando que, desde el punto de vista de la defensa, la relación que existía entre Madrid y Washington era “muy buena” para la “comunidad atlántica” y para los propios Estados Unidos; y afirmó: “España juega un papel

²⁴² VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila*, op. cit., pp. 417-422.

²⁴³ LEMUS, Encarnación: “La política de Castiella después de Castiella”, en SÁNCHEZ MANTERO, Rafael y OREJA, Marcelino (eds.): *Entre la Historia y la memoria. Fernando María de Castiella y la política exterior de España (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, p. 396; LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claves y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex-Ediciones de la Universidad de Cádiz, 2011, pp. 135-140.

vital en la defensa de Europa. Es una parte integrante de la defensa de Europa”. El jefe del Ejecutivo español, por el contrario, empezó manifestándole al presidente de los Estados Unidos su “decepción” porque el plazo para que vencieran los acuerdos en vigor finalizaba sin que se hubiera alcanzado hasta la fecha un compromiso sobre su renovación, subrayando que había tenido explicar a otros jefes de Estado y de Gobierno que aún no se había alcanzado un acuerdo. Tras la última ronda de conversaciones, el camino avanzado no parecía “suficiente” y las posturas de ambas partes se hallaban todavía muy alejadas de un acuerdo. Arias Navarro consideraba que el problema se centraba en una diferencia de puntos de vista sobre el valor de las bases españolas para Estados Unidos y para la OTAN, así como sobre las peticiones que en el plano del material militar había formulado España, a la vista sobre todo de la situación portuguesa²⁴⁴.

El inquilino de la Casa Blanca replicó que, efectivamente, las circunstancias en Portugal eran “desastrosas” y que así se habían transmitido a todos sus aliados europeos; por ende, consideró Ford, “si Portugal va a peor, nuestra relación debería de hacerse más fuerte, no más débil”²⁴⁵. Arias Navarro replicó que la situación en el país luso estaba “evolucionando de mal en peor”, lo que, en su opinión, convertía a España en el “guardián de Europa” por su situación geográfica y geopolítica; si hubiera ataque desde Portugal, España se defendería y aunque no podía haber “ninguna duda” del espíritu militar del Ejército español, su equipamiento militar debía ser “modernizado” para que su capacidad de disuasión fuera “creíble”. Arias afirmó: “Si Portugal se volviera radicalmente comunista no pararía ahí la cosa, sino que serviría de cabeza de puente para extenderse al resto de Europa occidental”²⁴⁶. Esto es, los mismos argumentos de 1953 pero pidiendo unos acuerdos defensivos, como veremos, radicalmente distintos.

²⁴⁴ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum. Disponible en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1553194.pdf> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

²⁴⁵ Washington mostraba una gran preocupación por la grave crisis acaecida en el flanco sur de la OTAN, más que con la caída de la dictadura de los Coroneles en Grecia, sobre todo, con el proceso revolucionario portugués y la inestabilidad política que se cernía sobre España en las postrimerías del régimen franquista. LEMUS, Encarnación: *En Hamelin... La Transición española más allá de la frontera*, Oviedo, Septem, 2011, pp. 80-81; JIMÉNEZ, Juan Carlos: *Op. cit.*, pp. 142-151; LEMUS, Encarnación: “Las reacciones de la Administración Ford ante el 25 de abril”, en LEMUS, Encarnación, ROSAS, Fernando y VARELA, Raquel (coords.): *Op. cit.*, pp. 41-62.

²⁴⁶ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum.

La reunión fue aumentando en tensión. Intervino Kissinger para señalar que ni el Pentágono ni el Departamento de Estado llegaban a “comprender claramente” cuáles eran las peticiones concretas de España. Los plazos, en efecto, se acortaban y Madrid parecía solicitar en cada nueva ronda de conversaciones algo “totalmente diferente” que la vez anterior, lo cual hacía “muy difícil” poder concentrar sobre una vía y una solución definitiva al litigio; el secretario de Estado llegó a decir: “Es como si nos estuviésemos psicoanalizando para saber qué es lo que quieren [ustedes]”. El presidente Ford sabía que España tenía tres pretensiones claras: reforma del estatuto jurídico de los convenios, el nivel de utilización y número de facilidades para emplear territorio español, y la cuestión del material militar; pero desconocía las contrapartidas concretas y, por ende, no podía tomar las decisiones pertinentes y obrar en consecuencia²⁴⁷.

Arias Navarro y Cortina Mauri explicaron las razones que habían llevado a España a modificar sus peticiones y que eran producto de los distintos caminos que había ido “cerrando” sucesivamente la delegación norteamericana a las demandas de Madrid. Por ende, el Ejecutivo español se encontraba con que ni se podía mejorar las condiciones jurídicas de las relaciones defensivas Madrid-Washington; ni se podía pensar en la posibilidad de un mando o Estado Mayor conjunto; ni Estados Unidos deseaba renunciar a ninguna de sus instalaciones en España; ni se ofrecía una contrapartida en material de guerra que compensase los riesgos de las bases. Porque, señalaron Arias y Cortina, frente a las peticiones españolas de unos 1.000-1.500 millones de dólares en material a lo largo de cinco años, Washington lo único que ofrecía eran créditos de hasta quinientos millones, que podían obtenerse en iguales condiciones en los mercados financieros. Al mismo tiempo, rememorando el aislamiento internacional de la dictadura franquista, Cortina se quejó de que cuando se organizó un sistema defensivo en Europa occidental en las zonas del Atlántico norte y del Mediterráneo, a las que pertenecía España, este país había quedado fuera, “marginado como objeto subordinado y no sujeto de estos arreglos internacionales”. Así pues, ¿qué situación afrontaba España? Como señaló Cortina Mauri, a pocas fechas de una nueva ronda negociadora –la octava–, no había ni garantía ni tratado, ni reconocimiento público y formal de la OTAN a la aportación de

²⁴⁷ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum.

España al sistema defensivo de la comunidad atlántica, amén de no conseguir el material que las Fuerzas Armadas españolas necesitaban²⁴⁸.

El secretario de Estado norteamericano sugirió entonces que, ante los argumentos españoles y al margen de la próxima ronda negociadora, ambas partes reconsiderasen todo el problema de nuevo y él y Cortina Mauri pudieran celebrar una entrevista “rápidamente” para romper el punto muerto en el que se hallaban las negociaciones. Gerald Ford se sumó a la sugerencia planteada por Henry Kissinger y aclaró que Estados Unidos deseaba ser “tan generosos como sea posible” porque, afirmó, “somos buenos aliados y debemos permanecer así”. Sin embargo, al mismo tiempo, el sucesor de Nixon en la Casa Blanca reconoció que, ante las dificultades actuales que tenía en el Congreso de Estados Unidos -controlado por los demócratas-, en especial para pedir dinero, le era “indispensable” presentar el “caso español” como una exigencia de seguridad nacional ante la situación de Portugal y en el Mediterráneo; por ende, “razón de más” para que Madrid y Washington alcanzasen un compromiso²⁴⁹.

Por último, Arias Navarro explicó que España no buscaba “ventajas” sino estar “preparada” ante los riesgos y el peligro que suponían las bases en España en caso de una guerra atómica, pues era consciente de que Rota y Torrejón de Ardoz serían las primeras en ser objetivo de un ataque nuclear; y dicho riesgo ya había llegado a la opinión pública de su país, por lo que era “necesario” explicar por parte del régimen cuáles eran las “compensaciones” que se obtenían frente a estos riesgos, para que pudiera pensarse en una “aceptación” de la relación defensiva entre España y Estados Unidos. Finalizó Arias con dos advertencias: primero, recordar que si Portugal caía en manos del comunismo, España y Occidente serían “tremendamente vulnerables”; segundo, que aunque veía “bien” que Kissinger y Cortina Mauri compartieran sus respectivos puntos de vista, después del 18 de agosto –fecha de inicio de la octava ronda negociadora-, apenas quedarían “días” hasta el fin de los acuerdos en vigor desde 1970. El presidente Ford se despidió pidiendo a Arias que le transmitiese sus recuerdos al general Franco²⁵⁰.

²⁴⁸ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum.

²⁴⁹ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum.

²⁵⁰ “Acta de la entrevista Arias Navarro-Gerald Ford. Embajada de Estados Unidos en Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 18:00 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1; “Memorandum of conversation. President

Otros dirigentes también se interesaron por las relaciones trasatlánticas de España. Por ejemplo, Arias Navarro explicó al canciller de Alemania Occidental, Helmut Schmidt, por qué las negociaciones Madrid-Washington estaban encalladas, en especial por la discrepancia sobre el uso de las bases; Cortina Mauri explicó que su Gobierno buscaba una cierta igualdad de trato que correspondiera al papel que España jugaba “unilateralmente y sin la debida compensación ni reconocimiento” en la defensa de Occidente. Schmidt entendió los puntos de vista de Madrid, prometió “hacer lo posible” por apoyar su punto de vista y los problemas que dicho país podía tener en el marco de la defensa y de la cooperación con Europa occidental, si bien manifestó que le parecía “muy alta” la petición de España a Estados Unidos de 1.000 millones de dólares en armamento; Arias Navarro agradeció las palabras del canciller y sólo quiso puntualizar que dicha cifra era “aproximadamente la mitad” de lo que España estaba dedicando a sus necesidades defensivas, cuando estaba haciendo frente, por su situación geográfica y sus cuitas exteriores, al peligro que representaba la situación en Portugal y el Sahara²⁵¹.

Mientras, Arias Navarro se interesó en su conversación con el primer ministro de Turquía, Suleymán Demirel, por la situación de las bases de Estados Unidos en el país otomano, dado el “paralelismo” que veía en las negociaciones de España con la Administración Ford. El jefe del Gobierno otomano informó que las relaciones Washington-Ankara habían sido excelentes “antes incluso de la formación de la NATO”: Estados Unidos, al amparo del Tratado de Washington, había ayudado a crear una máquina defensiva “orientada a contener cualquier ataque por el norte” –en referencia a la URSS- y que constituía el “armazón defensivo” del Ejército turco. Al mismo tiempo, y al margen de las bases de la Alianza Atlántica en el país otomano, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos tenían derecho a establecer seis o siete instalaciones militares de utilización conjunta en territorio turco. Situación que cambió radicalmente con el conflicto de Chipre, reconoció el primer ministro de Turquía, con el embargo de armas decretado por el Congreso de Estados Unidos, todavía en vigor a la altura de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki; ello, con el consiguiente perjuicio para la defensa de Turquía –dependiente en grado sumo de Estados Unidos- y, por ende, para la seguridad de la región de los Estrechos. El presidente del Gobierno español no sólo quería conversar con

Ford – Prime Minister Arias. August 1st, 1975, 6:30 pm, Ambassador’s Residence, Helsinki, Finland”, Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum.

²⁵¹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Herr Helmut Schmidt, Canciller de la República Federal de Alemania. Embajada de la RFA en Helsinki, 30 de julio de 1975 - 9:30 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

Demirel para conocer de cerca el litigio en torno a Chipre, sino también para “formarse su propio criterio” a la hora de las negociaciones hispano-norteamericanas que tenían lugar en ese momento y así entender la actuación de Washington en las mismas²⁵².

Por su parte, el primer ministro griego, Constantinos Karamanlis, hizo ante Arias Navarro una encendida defensa de la colaboración trasatlántica en el ámbito militar. El primer ministro griego explicó el “buen estado” de las relaciones bilaterales entre su país y Estados Unidos, gracias a que éstos se habían involucrado en el conflicto de Chipre para evitar una situación “altamente explosiva” en el Mediterráneo oriental. Karamanlis informó a Arias –probablemente era lo que más le interesaba- sobre la inexistencia de bases norteamericanas en Grecia: no había un acuerdo bilateral Washington-Atenas pero las Fuerzas Armadas de Estados Unidos gozaban de “una especie de impunidad” para establecerse donde les parecía conveniente, algo que el jefe del Gobierno heleno consideraba adecuado limitar. La cuestión de las bases militares en territorio griego, recalcó, no había sido resuelta bajo el paraguas de algún acuerdo de tipo militar sino “sobre la base de igualdad y utilidad mutuas”. Arias le respondió que la colaboración militar con Estados Unidos siempre tropezaba “en todas partes” con la resistencia que ofrecen las distintas opiniones públicas, temerosas de los peligros que concitaban las bases para las poblaciones civiles colindantes. Karamanlis le reconoció que eso era así, pero que mientras Europa no llegase a orquestar su propia defensa –lo cual, manifestó, no parecía probable-, era “absolutamente indispensable” contar con la ayuda norteamericana. De esa forma, el primer ministro griego destacó que era un “contrasentido” hablar del peligro comunista y, al mismo tiempo, intentar rechazar el único apoyo que “de verdad” podía garantizar un equilibrio militar en Europa con las fuerzas del Pacto de Varsovia; porque, afirmó, no quería “ni pensar” qué sería de Europa si ésta tuviese que enfrentarse sola a la maquinaria bélica comunista. Arias reconoció que mientras Europa no tuviera conciencia de la necesidad de organizar su propia defensa sería “indispensable” aceptar la protección de Estados Unidos²⁵³.

Por último, es sabido que una de las condiciones planteadas por España para renovar el convenio defensivo con Estados Unidos era el reconocimiento por parte de la OTAN de la contribución de las bases en suelo español a la defensa colectiva del espa-

²⁵² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Suleymán Demirel, Primer Ministro de Turquía. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975 – tarde”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁵³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con el Primer Ministro de Grecia, Constantino Karamanlis. Finlandia Hall de Helsinki, 30 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

cio euro-atlántico. La negativa de varios de los socios europeos de la Alianza Atlántica a otorgar dicho prerequisite a Madrid en una cumbre celebrada en Bruselas ponía a Washington entre la espada y la pared: como comentamos anteriormente, si el 26 de septiembre de 1975 no se había producido un nuevo acuerdo, las tropas norteamericanas debían abandonar las bases de Torrejón de Ardoz y Morón de la Frontera. Bélgica y Luxemburgo eran dos de los países de la OTAN que más oposición habían demostrado a las pretensiones del Ejecutivo español. De ahí que, aparte de los temas de relaciones con los países de la CEE, la conversación de Arias Navarro y Cortina Mauri con Leo Tindemans, el ministro belga de Exteriores, Renaat Van Elslande, y el luxemburgués Gaston Thorn, se centrara en la cooperación de España con la defensa de Occidente en el marco de las negociaciones hispano-norteamericanas sobre las bases, en especial tras la actitud adoptada por la Alianza Atlántica en la reunión celebrada en Bruselas.

El ministro de Asuntos Exteriores planteó su desacuerdo con que la OTAN hubiera rechazado reconocer el peso y valor de la contribución española a la defensa de Europa a través de una declaración formal, pese a lo acordado en la Declaración de Principios España-Estados Unidos firmada en julio de 1974. Cortina Mauri lamentó que en ese momento España estuviera “en una posición marginada de segunda clase”, cuando su Gobierno partía del hecho de que “el 75%” de la utilidad de las bases de utilización conjunta hispano-norteamericana era aprovechada directamente por los países de la OTAN. Van Elslande, su homólogo belga, le replicó que no veía la “utilidad” de seguir insistiendo en una declaración o una situación de hecho que todos sabían era “prácticamente imposible de obtener” y que, en todo caso, existían en el conjunto de las defensas occidentales: la de los países de la OTAN plenamente integrados en la estructura militar, la de los Estados miembros de la Alianza no integrados en la misma –caso de Francia y Grecia en ese momento– y la de España, vinculada al sistema defensivo occidental a través de sus acuerdos con Estados Unidos; mientras, Thorn mostró su apoyo a dichas afirmaciones e incluso dudó de la precisión de los datos expuestos por Cortina Mauri²⁵⁴.

Los primeros ministros de Bélgica y Luxemburgo mostraron su “sorpresa” al desmentir Cortina Mauri que España hubiera solicitado formalmente el ingreso en la OTAN, cuando Estados Unidos había defendido todo lo contrario. Madrid lo único que quería, matizó el jefe de la diplomacia española, era corregir una situación *de facto* por

²⁵⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

la que no recibía compensación alguna: España estaba arriesgando su propia seguridad al participar indirectamente en el sistema defensivo occidental a través de sus acuerdos con Estados Unidos y los países de la OTAN, en vez de recompensarle, rechazaban reconocer dicha aportación, cuando, como afirmó Cortina, “lo que nadie niega es que en caso de guerra todas las bases españolas pasarían a integrarse a la NATO (sic)”. Incluso, el ministro tiró de victimismo y afirmó que tras haber sufrido “uno de los más duros bloqueos que se haya impuesto a país neutral alguno” tras la Segunda Guerra Mundial – pese a la actitud que, sabemos, mantuvo el régimen franquista en la misma-, llegada la hora de establecer el Plan Marshall y el Mercado Común fue excluida, y tras veintidós años de contribución a la defensa del Viejo Continente, “se pretende seguir manteniéndola apartada”. Para prevenir posibles críticas a la dictadura, el ministro español de Exteriores afirmó que para muchos era posible que siguiera influyendo en dicho “veto” a España el factor de “homologación política” pero, al igual que hizo Arias Navarro con otros dirigentes presentes en Helsinki, vendió el Estatuto de Asociaciones, la ley de Incompatibilidades y el proyecto de ley de Régimen Local como “evolución paulatina” de la política española; porque, aseveró, “no puede pretenderse tras el ejemplo de Portugal que España vaya más deprisa en su evolución que el ritmo impuesto por el Presidente Arias”. Su homólogo Van Elslende –y en esto se mostraron plenamente de acuerdo su jefe, Tindemans, y Thorn- le sugirió que lo mejor sería mantener el *statu quo* en vigor a la espera de una evolución “paulatina” de las opiniones públicas y de la plena “homologación política española” con los demás países europeos; Cortina dijo que su Gobierno no podía “hasta por dignidad, mantener ese compás de espera” que pretendía el ministro belga de Asuntos Exteriores. Lo que quedaba claro es que países como Bélgica y Luxemburgo rechazaban a España en la OTAN y organizaciones análogas mientras siguiera en vigor el régimen franquista²⁵⁵.

Nuño Aguirre de Cárcer, director general de Europa, terció para sugerir que a España se le concediera el estatus de “país asociado” del que habían disfrutado Grecia y Turquía antes de ser Estados miembros de pleno derecho de la OTAN. Tindemans y Thorn coincidieron en alegar que España debía haber preparado mejor esta cuestión y, sobre todo, explicar con detalle cuál era su “verdadera postura” al respecto, porque muchos de los países miembros de la Alianza Atlántica rechazaban una mayor vinculación

²⁵⁵ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

con Madrid al considerar que estaban siendo sometidos a un “chantaje”, a una “imposición” de Washington; es más, el primer ministro belga culpó al presidente Ford de haber presentado y expuesto “el caso español” pésimamente, en forma de una declaración unilateral, causando “primero estupor y luego durísimas reacciones por razón de forma”. Por ende, si la naturaleza autoritaria del régimen franquista ya despertaba enormes recelos entre la mayor parte de los miembros de la Alianza Atlántica, la forma en la que Estados Unidos habría defendido los intereses de Madrid en la OTAN había terminado de finiquitar las aspiraciones del Ejecutivo español. Tindemans y Thorn aseguraron que debía ser el propio Gobierno español, no utilizando a terceros como Washington, el que se dirigiese directamente a los países de la OTAN para exponerles su postura²⁵⁶. Arias Navarro intervino por primera vez en esta discusión para lamentar que de toda la conversación no parecía surgir “solución ni luz alguna”. El presidente del Gobierno comentó que la maniobra de Ford y los malentendidos entre Estados Unidos y el resto de los países de la OTAN habían creado “una situación lamentable” en la que España había quedado como “víctima”²⁵⁷.

Tindemans y Thorn, ante el visible enfado de sus interlocutores, lanzaron un mensaje claro y nítido al presidente del Gobierno español: sus Gobiernos, como prácticamente todos los de Europa occidental, eran “altamente sensibles” a todo lo que supusiera evolución política y, en este sentido, Madrid debía esforzarse en explicar, en “vender su mercancía” en Europa occidental. El primer ministro luxemburgués lo dejó claro: “el problema de España en Europa debe ser presentado bajo la óptica del futuro” y exhortó a Arias Navarro y Cortina Mauri a utilizar foros como el de la CSCE para explicar “más claramente” los objetivos del Gobierno español respecto a su evolución política; poniendo a la Conferencia de Helsinki como muestra de ese lenguaje y de esa fórmula de mirar hacia adelante, en lugar de lo que había ocurrido los últimos treinta años. Tindemans, en la misma línea, dijo que la situación de España ante los aliados “no era tan mala”, que Europa tenía necesidad de España, que ésta estaba en “plena evolución” y que si Madrid sabía “jugar bien sus bazas”, los resultados “no se harían esperar”²⁵⁸.

²⁵⁶ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁵⁷ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁵⁸ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

¿Mensaje central, en definitiva? En primer lugar, Leo Tindemans, Renaat Van Elslande y Gaston Thorn, sabedores de las tensiones Madrid-Washington por la renegociación de los convenios defensivos, buscaron como “excusa” presuntos defectos de forma por parte de Estados Unidos para rechazar otorgar a las bases norteamericanas en España un reconocimiento por parte de la OTAN, dada la contribución que las mismas hacían al sistema defensivo occidental y los riesgos colaterales que corría con ello la seguridad nacional española. Pero el mensaje de fondo no era ese. La causa principal que dejaron caer los tres dirigentes fue muy evidente: muchos países miembros de la Alianza Atlántica rechazaban de forma frontal estrechar sus lazos con España por la naturaleza dictatorial de su régimen político. De ahí que exhortasen a Arias Navarro y Cortina Mauri a profundizar en las reformas políticas, a hacer de España una verdadera democracia, a explicarlo en el resto de cancillerías occidentales –sin necesidad de intermediarios como Estados Unidos- y a abrirse en su política exterior –incluso utilizando foros como la CSCE-. Sólo de esa forma lograrían un apoyo seguro, claro y decidido por parte del resto de aliados para, incluso, si así lo deseaba España, convertirse en miembro de la OTAN y obtener de pleno derecho ese reconocimiento que tanto buscaba Madrid.

¿Captaron la recomendación el presidente del Gobierno y su ministro de Asuntos Exteriores? Todo indica que el primero no se dio por aludido, pues se fue de la conversación convencido que todo había sido fruto de un malentendido entre Washington y el resto de aliados; Cortina Mauri, hombre curtido en el campo diplomático, dejó la puerta abierta y pidió “reflexión” para volver a plantear el tema en una próxima ocasión²⁵⁹. La posterior evolución de los acontecimientos tras la muerte de Franco nos hace ver que la historia no sería tan maravillosa como se había prometido a los entonces gobernantes españoles en Helsinki, y que recorrería cauces distintos, pero eso ya escapa al análisis de estas líneas. Finalmente, el 15 de noviembre de 1975 se firmó un nuevo acuerdo, en “tiempo de descuento”, con Franco moribundo, que permitía a Washington el uso de todas las bases militares por otros cinco años más, sin garantía de seguridad y a cambio de 75 millones de dólares de ayuda y créditos²⁶⁰. Tantas amenazas y “tiros y aflojas” para volver al mismo punto que en 1970.

²⁵⁹ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con el Primer Ministro belga, M. Leo Tindemans, y el Presidente del Gobierno y Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo, M. Gaston Thorn. Helsinki, 31 de julio de 1975”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁶⁰ PARDO, Rosa: “EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 39.

9. Un intento de relanzar la *Ostpolitik* del régimen franquista en Helsinki: las reuniones con dirigentes del Pacto de Varsovia. El saludo entre Arias Navarro y Breznev.

La política de apertura al Este, auspiciada por Castiella pero, sobre todo, por Gregorio López-Bravo, tenía un objetivo primordial: lograr la normalización plena de las relaciones diplomáticas con los países de la órbita comunista, aumentar los lazos comerciales y sumarse a la corriente de distensión que marcaba las relaciones internacionales del momento. Laureano López Rodó intentó seguir la obra de sus antecesores en el Palacio de Santa Cruz y, aparte de consolidar el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Democrática Alemana, en la primera fase de la Conferencia de Helsinki se entrevistó con el ministro soviético de Exteriores, Andrei Gromiko; igualmente, ambicionó canalizar el establecimiento de relaciones diplomáticas con Polonia y Hungría y planteó la posibilidad de que España se convirtiera -como Finlandia- en país observador del CAME-Comecon, organización de libre comercio del bloque comunista. Sin embargo, el asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 y el consiguiente cambio de gobierno dejaron la *Ostpolitik* del régimen franquista en la más absoluta parálisis. Pedro Cortina Mauri, nuevo ministro, ignoró los progresos obtenidos hasta entonces y las conversaciones con países del Pacto de Varsovia entraron en el más absoluto estancamiento, salvo en el ámbito comercial²⁶¹. Aún así, con la asistencia de Arias Navarro a la tercera fase de la Conferencia de Helsinki, se pergeñó un último intento de retomar las negociaciones diplomáticas hacia la plena normalidad. De esa forma, el presidente del Gobierno tuvo varias reuniones con varios líderes del bloque comunista europeo como el primer secretario del Comité Central del Partido Obrero Unificado de Polonia (POUP), Edward Gierek; el primer ministro de Checoslovaquia, Lubomir Strougal; el jefe del Gobierno húngaro, Gyorgy Lazar; e incluso, fruto de una casualidad –o de un encuentro preparado con “alevosía”, como luego veremos- el líder soviético, Leonidas Breznev, una de las grandes fotos de la presencia de Arias en Helsinki.

El encuentro con Gierek, el líder polaco, fue un claro ejemplo de que lo económico primaba sobre lo político en las relaciones de España con la Europa del Este. De esa forma, el presidente del Gobierno comenzó expresando su “satisfacción” por coincidir la entrevista con la firma ese mismo día del Acuerdo comercial hispano-polaco que,

²⁶¹ LOBEJÓN HERRERO, Luis: *España en el comercio Este-Oeste, 1961-1991*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999, pp. 38-44.

afirmó, “tantas posibilidades abre a ambos países”. Arias Navarro recordó que, en virtud del mismo, Polonia pasaba a convertirse en un “importantísimo” suministrador de carbón para la siderurgia española, al tiempo que Madrid ofrecía a cambio distintas modalidades de crédito de hasta un montante de 200 millones de dólares -75 millones en créditos financieros, 75 en créditos a la exportación y otros 50 más para las compras de Polonia en España-. Gierek reconoció que el acuerdo suponía un “considerable avance” sobre los términos que, en materia de cooperación económica a largo plazo, contemplaba el acuerdo firmado en julio de 1974, que era sustituido por este nuevo convenio; además, el líder polaco ofreció a Arias que España participase en los procesos de gasificación y carboquímica de Polonia, no sólo desde un punto de vista científico-tecnológico sino también comercial; Arias, sumamente satisfecho, afirmó recibir con el “mayor interés” la propuesta de Gierek: en pleno desarrollo industrial –y en concreto, siderúrgico-, con una cuarta planta integral en construcción y otros proyectos avanzados, las oportunidades que se ofrecían al carbón polaco y a la colaboración entre Madrid y Varsovia eran “inmensas”. También Arias Navarro y Gierek analizaron las relaciones culturales entre los dos países que, según el presidente del Gobierno español, venían a recoger la “gran tradición” de los contactos históricos España-Polonia, la “admiración romántica” de España hacia la cultura polaca y el “común bagaje religioso”, con ejemplos como la gira de la Compañía Nacional del Teatro “María Guerrero” por Polonia, el lectorado en Lengua y Cultura Españolas en la Universidad de Varsovia, y los programas de cultura polaca que desarrollaba la Universidad Autónoma de Madrid²⁶².

El jefe del Ejecutivo español se preguntó si, a la vista de estos contactos y de estas posibilidades planteadas, no sería oportuno “cumplir el espíritu y la letra del Acta de Helsinki y proceder a normalizar las relaciones diplomáticas entre los dos países”; y remarcó: “España está plenamente dispuesta a dar ese paso”. Edward Gierek se mostró “totalmente conforme” con este planteamiento y expresó su acuerdo con la idea de normalizar las relaciones. Mas no podía faltar un “pero”. El primer secretario del partido comunista polaco afirmó que existían quienes, “impulsados por recuerdos históricos”, iban a tratar de “obstaculizar” este paso –no aclaró quién, si el PCE, si los comunistas polacos, si los sectores más reaccionarios del búnker franquista, etc.- pero prometió que tomaría el asunto “en sus manos” y haría cuanto pudiera para resolverlo. Gierek mostró

²⁶² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Edward Gierek, Primer Secretario del Partido Obrero Unido de Polonia. Finlandia Hall de Helsinki, 31 de julio de 1975 - mañana”, AMAE, R 25688, expediente 1.

su convencimiento en que era “conveniente” aprovechar el “buen ambiente” creado por la CSCE para no retrasar cualquier decisión al respecto; y en este sentido, dio su palabra de que procuraría que no pasase mucho tiempo sin dar una contestación concreta. Arias Navarro, tras agradecer las palabras del líder del POUP, mostró un cierto –pero nada sorprendente– desconocimiento de la realidad polaca al preguntar a su interlocutor si había muchos españoles residentes en Polonia; Gierek dio una respuesta negativa y a continuación ambos dieron la entrevista por finalizada²⁶³.

Aunque, como se ha podido comprobar, en la reunión no se había acordado nada concreto, salvo la disponibilidad de ambas partes a entablar relaciones diplomáticas, el presidente del Gobierno, en una rueda de prensa a bordo del buque “Villa de Gaete” informó a los periodistas que él y Gierek habían acordado llegar “cuanto antes” a una normalización de los vínculos entre ambos países, en especial por los crecientes lazos comerciales y la futura cooperación industrial que Madrid y Varsovia habían acordado promover. Cortina Mauri, presente también en la reunión, dijo que los Gobiernos de España y Polonia habían coincidido “en la espontaneidad” a la hora de tomar esta decisión²⁶⁴. Incluso, *Pueblo* hablaba de un “inminente establecimiento de relaciones diplomáticas con Polonia”²⁶⁵, el cual, al albur de las fuentes obtenidas, no se trató en ningún momento.

Mientras, Yugoslavia era uno de los pocos países del mundo comunista con los que el régimen de Franco tenía unas endebles relaciones, con el que se promovieron vínculos comerciales pero no consulares, canalizados a través de una comisión empresarial bilateral²⁶⁶. A ello había que unir que Tito, como vimos antes, fue el único dirigente que no sólo no aplaudió el discurso de Arias sino que abandonó la sala durante el parlamento del jefe del Gobierno español y que, además, pese a las gestiones realizadas, había rechazado cualquier tipo de encuentro con el alto jerarca del régimen franquista²⁶⁷. Aún así, Pedro Cortina Mauri sí logró reunirse con su homólogo yugoslavo, Milos Minic,

²⁶³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias Navarro, con Edward Gierek, Primer Secretario del Partido Obrero Unido de Polonia. Finlandia Hall de Helsinki, 31 de julio de 1975 - mañana”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁶⁴ *Pueblo*, 1 de agosto de 1975, p. 19.

²⁶⁵ *Pueblo*, 1 de agosto de 1975, p. 1.

²⁶⁶ « Dépêche n° 1039 de R. Boisseson, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères. Relations entre l’Espagne et l’Europe de l’Est. Madrid, le 25 septembre 1969 ». AMAE-F, Série Europe (1966-1970), Sous-série Espagne : Politique extérieure, Relations Espagne-Pays de l’Est, vol. 343; MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), p. 44.

²⁶⁷ Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

durante cuarenta y cinco minutos en el “Finlandia Talo” de Helsinki, para analizar el estado de las relaciones –de perfil muy bajo– entre Madrid y Belgrado. El encuentro, de cariz histórico, era el primero entre altos responsables de ambos Gobiernos desde 1945. El jefe de la diplomacia española subrayó lo “paradójico” que resultaba que se llegara al fin de la CSCE y, al contrario de lo que había ocurrido con otros países, España y Yugoslavia siguieran sin establecer relaciones prácticamente de ninguna clase, salvo la acreditación de funcionarios ante las Cámaras de Comercio de los dos países. Una incongruencia que, a juicio de Cortina, se acentuaba todavía más cuando había una serie de aspectos de la política internacional en las que ambos Gobiernos tenían puntos de vista convergentes como la seguridad en el Mediterráneo, la amistad hacia los países árabes, la crisis de Oriente Medio, las relaciones con el Tercer Mundo, la postura sobre las regiones en vías de desarrollo en el “cesto II”. Milos Minic asintió, pero manifestó que la situación se debía a “razones históricas que nos son conocidas a unos y otros”; causas que, recordó, provenían de la Guerra Civil española, a las que se añadían el trato de España hacia los croatas exiliados. Dicho asunto era, además, “muy delicado” en su país, tanto que incluso pidió que la entrevista fuera “confidencial”²⁶⁸ –sin embargo, los medios de comunicación españoles ya eran conocedores de la reunión porque el régimen de Tito no había planteado dicho prerrequisito antes de cerrar el encuentro–.

Cortina Mauri replicó que ni España ni Yugoslavia podían quedarse “congeladas” en “coyunturas históricas pasadas” y que el encuentro de Helsinki ejemplificaba la superación de problemas surgidos en el pasado. Respecto a la presencia de los exiliados croatas seguidores de Ante Palevic, el jefe de la diplomacia española precisó que éstos tenían prohibida toda actividad política y pidió al Ejecutivo de Belgrado que si tenía una información distinta, avisara con inmediatez a Madrid para “poner remedio”. El ministro de Asuntos Exteriores también transmitió a Milos Minic que “una razón más” para que las relaciones entre los dos países salieran del “punto muerto” en el que se encontraban era el apoyo de España a que la siguiente reunión de la CSCE tuviera lugar en Belgrado –a pesar de que, como vimos en el anterior capítulo, la delegación hispana intentó respaldar a Helsinki o Viena antes que a la capital yugoslava–. Por ende, y sin prever en principio el escenario que se precipitaría en pocos meses, Cortina consideraba “indispensable para la buena preparación” de la presencia española en la futura Confe-

²⁶⁸ “Acta de la entrevista entre el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Cortina Mauri, y el Vicepresidente del Consejo Ejecutivo y Ministro federal de Negocios Extranjeros de Yugoslavia, Milos Minic. Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

rencia de Belgrado contar con un canal “normal, regular” para los contactos entre España y el que sería país anfitrión. Madrid ni siquiera ambicionaba establecer relaciones diplomáticas: se conformaba con unas representaciones consulares y comerciales, como las que la existían en el resto de países de Europa del Este, salvo en la RDA, donde sí había Embajada²⁶⁹.

Minic, pese a darse por satisfecho por las explicaciones de Cortina Mauri respecto a los exiliados croatas, y a afirmar que comprendía “completamente” sus argumentos respecto a una profundización de los lazos entre ambos países, afirmó que la situación no estaba aún “madura”. Aún así, propuso para salir del *impasse* en el que se encontraban las relaciones Madrid-Belgrado, cinco puntos: una cooperación más intensa en los dos ámbitos en los que ya existía, turismo y comercio; iniciar una política de colaboración en campos aún no explorados; establecer una cooperación normal en organizaciones e instancias internacionales como la CEPE, de igual manera que ambos países habían discrepado y llegado a acuerdos a partes iguales con toda normalidad en un foro como la CSCE; participación en acciones comunes en el Mediterráneo, dada la preocupación de ambos países por la situación en dicho mar; y, por último, un tiempo para reflexionar y observar cómo los vínculos bilaterales podían progresar. Cortina Mauri se dio de sobra satisfecho por este planteamiento, que consideraba podía ser un buen punto de partida, e insistió que había que levantar esta “hipoteca histórica y política”; ambos quedaron en reencontrarse en la próxima Asamblea General de la ONU en septiembre²⁷⁰.

Por otra parte, la prensa comunicó al inicio de la tercera fase de la Conferencia que estaba previsto un encuentro entre Arias Navarro y el presidente de Checoslovaquia, Gustáv Husák²⁷¹. Sin embargo, dicha reunión fue reemplazada por otra con el primer ministro de dicho país, Lubomir Strougal. En cualquier caso, la conversación ya tenía un cariz histórico: era el primer encuentro de un jefe del Gobierno español con un homólogo de un Estado comunista. Y no era uno cualquiera: Praga había acogido la última legación del Gobierno de la República Española en el exilio hasta bien entrados los años 50, justo cuando el régimen checoslovaco empezó a establecer tímidos lazos económicos con la España de Franco. Y mucho de lo expuesto a Strougal sería toda una

²⁶⁹ “Acta de la entrevista entre el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Cortina Mauri, y el Vicepresidente del Consejo Ejecutivo y Ministro federal de Negocios Extranjeros de Yugoslavia, Milos Minic. Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁷⁰ “Acta de la entrevista entre el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Cortina Mauri, y el Vicepresidente del Consejo Ejecutivo y Ministro federal de Negocios Extranjeros de Yugoslavia, Milos Minic. Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 11 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

²⁷¹ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

declaración de intenciones de cómo quería afrontar una agonizante dictadura franquista su último intento para relanzar las relaciones con los regímenes comunistas, aprovechando lo firmado en Helsinki.

Arias Navarro comenzó por exponer a Strougal que España, tras muchos años de “intensa reconstrucción interior” como consecuencia de la Guerra Civil, estaba preparándose para el futuro sobre la base de una “mayor participación” de la población en las “tareas del Estado” y de una paralela “apertura hacia el exterior”. Por ende, Madrid pretendía transformar los vínculos que hasta ese momento se limitaban al ámbito comercial a unas relaciones diplomáticas plenas y normalizadas que abarcasen “toda la gama de lazos posible”; al presidente del Gobierno español le habían llegado incluso noticias de que el Gobierno checoslovaco había ofrecido al Palacio de Santa Cruz terrenos para construir una hipotética Embajada de España. Así pues, si los principios enunciados en la CSCE reflejaban la “buena disposición” que cabía suponer en todos los firmantes del Acta Final, era “deber de todos” el trabajar para una aproximación entre los pueblos y las naciones, de ahí que España se manifestase “plenamente dispuesta” a una “inmediata reanudación” de las relaciones diplomáticas entre Madrid y Praga. Porque, afirmó Arias, las garantías del Acta Final de la Conferencia debían constituir una “seguridad suficiente” para que ninguno de los Estados europeos pudiera albergar dudas sobre la “rectitud” de la intención de los demás. De esa forma, ni Checoslovaquia ni España podían justificar recelo mutuo alguno tras el compromiso adquirido en Helsinki, no sólo para establecer vínculos diplomáticos plenos sino para respetar el régimen político que los pueblos “hubieran decidido otorgarse a sí mismos” –hablamos, recordemos, de dos dictaduras, aunque de signo político distinto, por lo que en este punto habría coincidencia-. Además, en la reciente Historia de España y Checoslovaquia no había ningún otro hecho que separase a ambos pueblos, nada preveía que ello fuera a ocurrir y, por ende, debía tenerse una “normal relación” no ya en el ámbito económico sino en los aspectos culturales, consulares, diplomáticos y políticos. El jefe del Ejecutivo español concluyó afirmando que abandonar la cumbre de Helsinki sin haber realizado dicha exposición sobre las relaciones hispano-checoslovacas hubiera supuesto “malgastar una magnífica y primera oportunidad de integrarse en el espíritu que precisamente quiere imponer la Conferencia”²⁷².

²⁷² “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con el Primer Ministro de Checoslovaquia, Lubomir Strougal. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 14:55 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

El primer ministro checoslovaco, Lubomir Strougal, respondió que se hallaba “muy satisfecho” por el primer encuentro con su colega español que, expresó, no deseaba que fuera “el último” -sí lo sería, por cierto-. Tal y como expresó el “número dos” de la dictadura comunista de Praga, su Gobierno coincidía “plenamente” con las ideas expuestas por Arias Navarro respecto al valor y los principios de la Conferencia, que todos los firmantes debían ahora “esforzarse en cumplir”. Strougal remarcó igualmente que entre España y Checoslovaquia se mantenían unas “diferencias ideológicas” que, a tenor de los principios firmados en Helsinki, no debían impedir “unas relaciones más íntimas y positivas entre ambos países”. Por todo ello, Strougal se mostró decidido partidario de aplicar los principios del Acta Final de la CSCE y reforzar los lazos en los ámbitos expuestos por Arias Navarro para alcanzar, gradualmente, “una plena normalización”. Pero, de momento, no se iría más lejos. El primer ministro de Checoslovaquia insistió en que su deseo era concentrarse en profundizar los vínculos en el comercio, la industria, el turismo y la cultura, y que, en este sentido, daría las “instrucciones pertinentes” para que se llevara a cabo. Strougal se despidió agradeciendo a Arias Navarro la oportunidad de este encuentro bilateral, que calificó de “muy interesante”, y reafirmó su deseo de “incrementar” en todos los ámbitos las relaciones entre Madrid y Praga. El presidente del Gobierno español también expresó su “satisfacción” por las palabras de su colega checoslovaco y le informó que estaba manteniendo conversaciones similares con otros dirigentes de Europa del Este en el mismo sentido²⁷³.

En la misma línea fue la siguiente reunión de Arias Navarro con otro gobernante de la Europa del Este: Gyorgy Lazar, presidente del Consejo de Ministros de Hungría. El jefe del Ejecutivo español explicó a su homólogo húngaro lo mismo que a Strougal: la evolución política de España y el deseo del régimen franquista de establecer relaciones con los Estados del Este europeo. El presidente Arias manifestó su anhelo de llevar a la práctica la “filosofía y el espíritu” del Acta Final de la CSCE, mediante el incremento de las relaciones exteriores de España con todos los países, con independencia de su ideología y estructuras políticas. El primer ministro húngaro se mostró conforme en aprovechar “al máximo” las posibilidades que se abrían tras la Conferencia de Helsinki, a al que calificó de “gran reunión” de jefes de Estados y de Gobierno, y creía, asimismo, que mediante un desarrollo paulatino de estas posibilidades podía llegarse a un flujo de

²⁷³ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Sr. Arias, con el Primer Ministro de Checoslovaquia, Lubomir Strougal. Finlandia Hall de Helsinki, 1 de agosto de 1975 – 14:55 horas”, AMAE, R 25688, expediente 1.

relaciones económicas, comerciales y culturales que hicieran “lógica” la apertura de Embajadas entre nuestros países²⁷⁴. No hubo mayores compromisos.

Pero sí, amén de por otros acontecimientos, algo pasó a la posteridad la visita de Arias Navarro a Helsinki fue por su foto con el líder soviético, Leonidas Breznev. Ya días antes, el presidente del Gobierno, preguntado por la prensa, no había negado la posibilidad de que se encontrase con el líder soviético: “Yo no tendría inconveniente en presentarle mis saludos en una visita de cortesía y de intercambio de puntos de vista sobre la Conferencia”²⁷⁵, e incluso medios como *Ya* lo daban por hecho²⁷⁶; asimismo, el ministro Cortina Mauri ya había mantenido una conversación con su colega de la URSS, Andrei Gromiko, poco antes de la cena oficial ofrecida en el Palacio Presidencial por Urho Kekkonen²⁷⁷. Ya Arias había dejado la puerta abierta para la normalización de vínculos con Moscú al afirmar ante los medios que no habría “dificultades” para el establecimiento de relaciones entre España y la URSS, asunto que, eso sí, posponía a la constitución de una nueva legislatura, prevista para 1976²⁷⁸. Como recogía el diario *Arriba*, Arias Navarro señaló al respecto que “las frutas maduran por sí solas”, pues afirmó que dentro del marco de la misma Conferencia “y suponiendo que todos seamos sinceros”, al adoptar el texto de Helsinki, se podía abrir perfectamente el desarrollo de las relaciones internacionales entre países de sistemas sociales y políticos diferentes, que tenían sus contactos suspendidos u olvidados; España, afirmó el presidente del Gobierno, lo había demostrado con el establecimiento de relaciones diplomáticas con China y la RDA, porque no quería mantener tampoco una política de aislamiento²⁷⁹.

Finalmente, se acabó produciendo el deseado encuentro entre Carlos Arias Navarro y Leonidas Breznev. Los diplomáticos españoles y soviéticos llegaron a un acuerdo: conducirían “con alevosía” a los dos dirigentes a un pasillo estrecho del Finlandia Hall de Helsinki, donde a ambos no les quedaría más remedio que encontrarse²⁸⁰. Clausurada ya la Conferencia tras la firma del Acta Final, el presidente del Gobierno y el secretario general del PCUS intercambiaron un “cordial saludo” en los pasillos exteriores del salón de sesiones del Finlandia Talo; ambos coincidieron en afirmar que la oportunidad

²⁷⁴ “Acta de la entrevista del Presidente del Gobierno, Señor Arias Navarro, con Mr. Gyorgy Lazar, Presidente del Consejo de Ministros de Hungría. 1 de agosto de 1975”, AMAE, R 25688, Expediente 1.

²⁷⁵ *Pueblo*, 31 de julio de 1975, p. 16.

²⁷⁶ *Ya*, 1 de agosto de 1975, p. 8.

²⁷⁷ *Informaciones*, 31 de julio 1975, p. 8.

²⁷⁸ *ABC*, 2 de agosto de 1975, p. 9.

²⁷⁹ *Arriba*, 2 de agosto de 1975, p. 28.

²⁸⁰ Entrevistas con Jorge Fuentes (12 de mayo de 2009) y Nuño Aguirre de Cárcer (27 de mayo de 2009). Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI).

que ofrecía la Conferencia era un “excelente marco” para que los representantes políticos de todos los países europeos tuvieran la “oportunidad de conocerse”; Breznev se mostró de acuerdo con Arias Navarro y ambos se felicitaron mutuamente de la oportunidad de haberse podido conocer. El breve diálogo entre ambos dirigentes, según la agencia Pyresa, estuvo lleno de “cordialidad” y los dos hicieron votos por las “felices consecuencias” de la reunión de Helsinki. Este histórico encuentro apenas fue inmortalizado por unos pocos medios españoles, como *Ya*²⁸¹, *Informaciones*²⁸² y *Cambio 16*²⁸³, este último con una portada que contenía una imagen perdurable en el tiempo: dos representantes de regímenes políticos que parecían irreconciliables se saludaban en la tercera fase de la CSCE gracias al “espíritu de Helsinki”.

¿Conclusión? Ni Praga ni Budapest veían maduro un posible establecimiento de relaciones diplomáticas y preferían, en la línea de lo practicado por Moscú y el resto de países comunistas, seguir profundizando en otros ámbitos como el económico-comercial y el turístico-cultural. Porque ni siquiera Polonia, que era el Estado con el que España mantenía una política comercial más claramente definida, se atrevía a dar el paso y únicamente la RDA, único país no simpatizante de la causa republicana –nació después de la Segunda Guerra Mundial- había cruzado la “línea roja”. Ciertamente es que, tal y como reconocía la opositora *Cuadernos para el Diálogo* en el editorial de su edición de agosto de 1975, las oportunidades ofrecidas por la CSCE habían sido aprovechadas “con talante pragmático y nada apriorístico”, pues al amparo del proceso surgido en torno a la misma se habían establecido relaciones con el régimen de Pankow en 1973 y bajo la misma también, las relaciones de España con los países socialistas habían ganado en “intensidad y sustancia”, aunque no “en dimensión formal”²⁸⁴. Pero hasta que no muriera Franco y llegase la democracia la universalización de relaciones diplomáticas por parte de España, también con los países de Europa del Este, no sería posible.

²⁸¹ *Ya*, 3 de agosto de 1975, p. 1.

²⁸² *Informaciones*, 4 de agosto 1975, p. 3.

²⁸³ *Cambio 16*, 192 (agosto de 1975), p. 1

²⁸⁴ *Cuadernos para el Diálogo*, 143 (agosto de 1975), p. 16.

10. La firma del Acta Final de Helsinki. Naturaleza política y jurídica del texto fundamental de la CSCE.

El viernes 31 de agosto de 1975, a las 17:00 horas, se procedía a la firma del Acta Final de Helsinki por parte de los jefes de Estado y de Gobierno representantes de treinta y cinco países participantes presentes en la capital de Finlandia –con la excepción del maltés Dom Mintoff, que había vuelto a dar la “espantada”-. El anfitrión, Urho Kekkonen hizo el discurso de clausura de esta tercera fase tras el acto de la rúbrica, que calificó de “momento histórico”, al tratarse de un documento que podía ser “la base y la orientación de nuestras relaciones futuras y de su ulterior desarrollo”. Manifestó el presidente de Finlandia que las naciones que habían pasado por tantas tragedias en el pasado podían al fin “volver sus espaldas al pasado y esperar un futuro mejor” y calificó el Acta Final como “una auténtica tentativa” para construir “un mundo mejor”, bajo la inspiración en un viejo proverbio finlandés: “Defiende lo tuyo y respeta al prójimo”. Tras agradecer a todos los presentes su participación en la Conferencia de Helsinki, las amables alusiones a su persona y desear suerte al próximo anfitrión de la CSCE, Yugoslavia, Kekkonen clausuró esta primera cita histórica de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa a las 17:50 horas del 1 de agosto de 1975²⁸⁵.

¿Y a partir de entonces, qué? ¿Qué tipo de consecuencias podía acarrear el texto firmado en la capital de Finlandia? El Acta Final de Helsinki, que como afirma Jorge Fuentes reflejaba el “máximo común denominador” entre los países participantes²⁸⁶, provocó reacciones contrapuestas. Los más críticos alertaron de la “finlandización” de Europa, término creado por la democracia cristiana alemana²⁸⁷, y promovido en Estados Unidos por el columnista de *The New York Times* C.L. Sulzberger²⁸⁸; incluso varios exiliados del Este calificaron el Acta, en declaraciones a *Le Monde*, como “un Munich de la libertad”²⁸⁹, en alusión a la actuación de Chamberlain y Daladier en 1938 hacia Hitler, inquietudes que grupos de estonios, letones y lituanos en el exilio y algún disi-

²⁸⁵ “CSCE/III/PV/7. Verbatim record of the seventh meeting held at Finlandia Hall, Helsinki, on Wednesday, 1 August 1975, at 5 p.m. Conference on Security and Co-operation in Europe. 1 August 1975”, CSCE/OSCE Archive, E/84.

²⁸⁶ FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980, p. 95.

²⁸⁷ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, op. cit., p. 135; SCHAEFER, Bernd. “Europe must not become «Greater Finland». Opponents of the CSCE: the German CDU/CSU and China”, en WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965-1975*, Routledge, Nueva York, 2008, págs. 124-141.

²⁸⁸ *The New York Times*, 30 de julio de 1975, p. 33.

²⁸⁹ *Le Monde*, 30 de julio de 1975, p. 2.

dente también transmitieron a Arias Navarro antes de su viaje a Helsinki²⁹⁰. El presidente Gerald Ford tuvo que aguantar duras críticas en su país, como el conocido editorial de *The Wall Street Journal* y su célebre “*Jerry, don’t go!*”²⁹¹; pese al coste electoral que le traería consigo en 1976, Ford decidió acudir a la capital de Finlandia junto a Kissinger bajo el convencimiento de que la CSCE amainaría las tensiones internacionales y promovería una mayor cooperación a nivel global²⁹².

Otros, por el contrario, argumentaron que el proceso de Helsinki abría una puerta a la esperanza a la paz y a la apertura del bloque comunista²⁹³, siendo el británico *The Guardian* uno de los pocos periódicos occidentales en respaldar esta tesis²⁹⁴. Mientras, el bloque socialista lo consideraba el “tratado de paz” de la Segunda Guerra Mundial²⁹⁵. En el mundo académico, politólogos y juristas se dividieron en lo que Alexis Heraclides califica “tres escuelas”: los que consideraban que sin la CSCE no se podría entender la *détente*; los que opinaban justo lo contrario –esto es, que la distensión hubiera ido mejor sin el proceso de Helsinki–; y, por último, los que defendían que la “coexistencia pacífi-

²⁹⁰ “Carta de D. Dionisio Bikkal, ex profesor de la Universidad de Budapest, al Excmo. Sr. D. Carlos Arias Navarro, Presidente del Gobierno de España. Madrid, 14 de julio de 1975”, Archivo del Ministerio de la Presidencia, vol. 1785/10 “Helsinki: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación”, expediente 460-2; “Telegram from Valiunas, President of Supreme Committee for the Liberation of Lithuania to His Excellency Carlos Arias Navarro, Prime Minister of Spain. New York, 19th of July 1975”, Archivo del Ministerio de la Presidencia, vol. 1785/10 “Helsinki: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación”, expediente 460-3; “Statement from Representatives of the Estonian and Latvians democrats to all Governments participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe. Tallinn-Riga, 17th of June 1975”, “Letter from Endel Krepp, Chairman of the Estonian Information Centre to Mr. Carlos Arias Navarro, Prime Minister of Spain. Stockholm, July 16th, 1975”, Archivo del Ministerio de la Presidencia, vol. 1792/63 “Estonia: Centro de Información Estoniano”.

²⁹¹ “Jerry, Don’t Go”, *The Wall Street Journal*, 23 de Julio de 1975, p. 14; RICHMOND, Yale: *Practising Public Diplomacy: A Cold War Oddisey*, Oxford-Nueva York, Berghahn Books, 2008, pp. 155-156; SNYDER, Sarah B.: “Jerry, Don’t Go. Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act”, *Journal of American Studies*, 44 (2010), pp. 67-81.

²⁹² FORD, Gerald: *A Time to Heal: the Autobiography of Gerald R. Ford*, Nueva York, Harper & Row, 1979, pp. 295-306.

²⁹³ « Note de la Direction Politique du Ministère des Affaires Étrangères. Sujet : Après la « phase finale » de la CSCE, réactions et commentaires en Europe et dans le monde. Paris, le 26 août 1975 », AMAE-F, Série Europe 1971-1976, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2928.

²⁹⁴ *The Guardian*, 30 de julio de 1975, p. 3; *The Guardian*, 2 de agosto de 1975, p. 10.

²⁹⁵ Para conocer la importancia del Acta Final de Helsinki en el discurso cultural de Europa centro-oriental, *vid.* BAR, Joanna: “From Communism to Democracy: the Concept of Europe in Cracow’s Press in the Years 1975-1995”, en FARALDO, José María, GULINSKA-JURGIEL, Paulina y DOMNITZ, Christian (eds.): *Europa im Ostblock. Vorstellungen und Diskurse (1945-1991)*, Colonia-Weimar, Viena, Böhlau Verlag, 2008, pp. 221-230; de la misma obra, KIND-KOVÁCS, Friederike: “An “Other Europe” through Literature: Recreating a European Literary “Kontinent” in the Light of the Helsinki Final Act”, pp. 267-299.

ca” auspiciada y sancionada por el Acta Final era “inaceptable” y que el bloque comunista estaba condenado a desaparecer²⁹⁶.

Se ha calificado al Acta Final de Helsinki como un documento “sin precedentes en la historia diplomática”²⁹⁷, que desafiaba “todas las comparaciones posibles”²⁹⁸. Pese a la catalogación de “mandamientos” que le otorga Salvador López de la Torre²⁹⁹, jurídicamente hay unanimidad en señalar que el acuerdo fundamental de la CSCE no fue un tratado internacional sino un documento políticamente vinculante. La definición más célebre es la de J.E.S. Fawcett, que describe al Acta de la siguiente forma: “tiene el cuerpo de un tratado, las piernas de una resolución, y la cabeza de una declaración de intenciones”³⁰⁰. Precisamente, de esa “declaración de intenciones”, como señala Natividad Martínez Sola, emanaban obligaciones “morales y políticas” para los signatarios al estar aprobado por consenso³⁰¹. El Acta Final no era un documento de compromisos contraídos “bajo presión” para responder a una necesidad urgente, sino que era expresión de una voluntad política y de objetivos comunes de los Estados participantes, independientemente de la gran diferencia ideológica que les separase³⁰². Arie Bloed destaca que el Acta Final contenía numerosas cláusulas cuyos orígenes se sitúan en los acuerdos internacionales ratificados por todos o casi los Estados participantes en la CSCE, como demostraban las alusiones al Convenio Internacional de los Derechos Humanos de 1966, citado por el Principio VII del Acta Final, o los principios que guiaban las relaciones entre los Estados participantes, conteniendo multitud de cláusulas consideradas como principios fundamentales del Derecho internacional; también, que pese a ser reconocido como un texto “político” y no “jurídico”, había sido firmado por los más altos representantes de los Estados, su “principal fuente de autoridad”³⁰³.

²⁹⁶ HERACLIDES, Alexis: *Helsinki-II and its Aftermath. The making of the CSCE into an International Organization*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 7.

²⁹⁷ PRÉVOST, Jean-François: “Observations sur la nature juridique de l’Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe”, *Annuaire français de Droit international*, 21 (1975), p. 137.

²⁹⁸ BASTID, Susan: “The Special Significance of the Helsinki Final Act”, en BUERGENTHAL, Thomas (ed.): *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord*, Montclair (NY), Allanheld-Osmun, 1977, pp. 12-15.

²⁹⁹ LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “De Helsinki a París”, *Política Exterior*, 18 (1990/1991), vol. IV, pp. 70-79.

³⁰⁰ FAWCETT, J.E.S.: “The Helsinki Final Act and International Law”, *Revue belge de Droit international*, 8 (1977), p. 5.

³⁰¹ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Zaragoza, Prensas Universitarias Universidad de Zaragoza-Editorial Civitas, 1993, p. 30.

³⁰² HERACLIDES, Alexis: *Op. cit.*, p. 36.

³⁰³ BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and basic documents, 1972-1993*, Dordrecht-Boston-Londres, Kluwer Academic Publishers, 1993, pp. 22-23.

Los acuerdos de Helsinki fueron una serie de instrumentos jurídicos internacionales *in statu nascendi* o *soft law*, y han sido frecuentemente invocados como “fuente de autoridad” de obligaciones para corroborar que los Estados de la CSCE estaban “moralmente” obligados a adoptar cierta conducta o abstenerse de ciertas acciones³⁰⁴. Héctor Gross Espiell afirma que el Acta era “algo más” que un documento oficial de una reunión internacional: los Estados firmantes se habían comprometido a hacerlo “de obligado cumplimiento”, y quien lo infringiera podía sufrir la acusación por el resto de partes de no aplicar el cumplimiento “de buena fe” que deben regir todas las obligaciones internacionales³⁰⁵. Barberini apunta que los Estados participantes de la CSCE han querido siempre afirmar muy claramente la “extrema importancia” reconocida a las reglas negociadas, precisando que su respeto no era jurídicamente vinculante, pero sí lo era a nivel político³⁰⁶. Van Dijk señala que un compromiso no tiene por qué ser vinculante desde un punto de vista legal para tener fuerza vinculante³⁰⁷. Por tanto, como afirma Bloed, la violación de acuerdos políticamente -aunque no legalmente- vinculantes es “inadmisible” como cualquiera de las violaciones de las normas del Derecho internacional; en ese aspecto, no hay diferencias entre normas vinculantes política o legalmente³⁰⁸.

Como se pudo comprobar en el anterior capítulo, las negociaciones del Acta Final fueron extremadamente complejas. Los países comunistas tenían una única prioridad: el reconocimiento por Occidente del *statu quo* territorial europeo, del que la CSCE, según Alexis Heraclides, se convirtió en “el vehículo por excelencia”³⁰⁹. Alemania estaba en la mente de todos: como señala Javier Rupérez, la CSCE pudo haberse convertido en una Conferencia sobre Alemania -algo que hubieran deseado la URSS y la RFA- de no haber sido por la confluencia de otros intereses³¹⁰. Los occidentales rechazaban que las fronteras del Viejo Continente fueran “inamovibles”, por lo que se llegó a un acuerdo por el cual se acordaba respetar los derechos inherentes a la soberanía de los Estados,

³⁰⁴ BLOED, Arie (ed.): *From Helsinki to Vienna. Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht-Boston-Londres, Kluwert Academic Publishers, 1990, p. 11.

³⁰⁵ GROSS ESPIELL, Héctor: “Los derechos humanos de las relaciones Este-Oeste. La Declaración de Helsinki”, *Revista de estudios internacionales*, vol. 4, 2 (1983), pp. 216-217.

³⁰⁶ BARBERINI, Giovanni: « Nature et portée des principes et des engagements », en DÉCAUX, Emmanuel y SUR, Serge (dirs.): *L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki*, París, Pedone, 2008, p. 39.

³⁰⁷ VAN DIJK, Peter: “The Final Act of Helsinki – Basis for a Pan-European system?”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, p. 110. Cf. BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe*, op. cit., p. 22.

³⁰⁸ BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe*, op. cit. p. 22.

³⁰⁹ HERACLIDES, Alexis: *Helsinki-II and its Aftermath*, op. cit., p. 6.

³¹⁰ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, op. cit., pág. 224.

así como la inviolabilidad y la modificación pacífica de las fronteras de conformidad con el Derecho internacional y de mutuo acuerdo.

A cambio de obtener sus objetivos, los países socialistas tuvieron que aceptar la contrarréplica de Occidente, basada en otorgar especial relevancia también al respeto por los Derechos Humanos, cuyas cláusulas en el Acta Final, pese a la ausencia de un mecanismo de control hasta la CSCE de Viena³¹¹, darían un innegable apoyo político y moral a los opositores de las dictaduras comunistas de Europa del Este. No sólo eso: reforzarían el prisma multidimensional de la seguridad y la cooperación que desde el inicio caracterizaría el proceso de Helsinki, constituyendo un perfecto ejemplo del *soft power* o “poder blando” definido desde un punto de vista teórico por Joseph S. Nye³¹². Los Derechos Humanos aparecían en la Declaración sobre los Principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes –en especial el Principio VII- del “Decálogo de Helsinki” del capítulo I, y en el capítulo III, dedicado a la “cooperación humanitaria”³¹³, para Jorge Fuentes “la *santa alianza* de la CSCE” e instrumento con el que los occidentales esperaban compensar las pretensiones soviéticas en Centroeuropa³¹⁴. Sos- tiene Alexis Heraclides que los grupos disidentes se lo tomaron como un desafío a la visión parcial del mundo del realismo político imperante, que atribuía pocas o ninguna consecuencias a la fuerza de los valores humanos, a la creciente influencia de los actores no estatales a nivel internacional y a la capacidad de los individuos y grupos a cuestionar efectivamente la autoridad no legítima, como se ha señalado a partir de finales de 1960 y principios de 1970 por una minoría de eminentes teóricos de las relaciones internacionales en sus críticas³¹⁵. Luego, como señala Vincenzo Buonomo, la CSCE suponía una experiencia “original y diversa” en el plano multilateral de los Derechos Humanos; la nota de “particularidad” vino acompañada por la necesidad de una evalua-

³¹¹ BLOED, Arie y VAN DIJK, Pieter: “Supervisory Mechanism for the Human Dimension of the CSCE: its Setting-up in Vienna, its Present Functioning and its Possible Development Towards a General Procedure for the Peaceful Settlement of CSCE Disputes”, en BLOED, Arie y VAN DIJK, Pieter (eds.): *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 74-78.

³¹² NYE, Joseph S.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004, pp. 5-18.

³¹³ GHEBALI, Victor-Yves: “Les Droits de l’Homme dans les rapports Est-Ouest : l’apport du processus d’Helsinki”, *Cahier de Recherche Institut International de Recherches pour la Paix à Genève*, 15 (1987), pp. 4-9.

³¹⁴ FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, p. 47.

³¹⁵ HERACLIDES, Alexis: *Op. cit.*, p. 6.

ción precisa expresada en el contenido de las declaraciones surgidas de cada Conferencia del proceso, y especialmente, del Acta Final de Helsinki³¹⁶.

Por su parte, Nazario González defiende la existencia de un capítulo específico de Derechos Humanos en la “cesta II” (Medio Ambiente)³¹⁷. Los países occidentales consiguieron que en el Acta figurase el compromiso de los Estados firmantes a actuar de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como otros acuerdos, convenciones y declaraciones por los que pudieran ser obligados, entre ellos los Pactos Internacionales de Derechos Humanos³¹⁸. Tony Judt y Alexis Heraclides también encuadran en el respeto por los Derechos Humanos el Principio VIII (“Igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos”)³¹⁹. El capítulo III, sobre “Cooperación en el campo humanitario y otros campos” es un desarrollo más preciso del Principio VII, aunque incompleto porque no contiene una declaración de derechos inalienables³²⁰; en él prima la concepción occidental de Derechos Humanos sobre la soviética³²¹. En este punto había cuatro temas principales. En Contactos Humanos se acordaba prestar más importancia a la reunificación familiar y a las relaciones interpersonales; y en Información, respetar la libertad de expresión, intercambiar información de forma mutua y mejorar las condiciones laborales de los periodistas. También están presentes en el campo humanitario Cultura y Educación, dos temas en los que podía mejorar la cooperación entre los Estados pero que no son tratados específicamente como Derechos Humanos³²².

Victor-Yves Ghebali destaca que el Acta Final reconoce que los Derechos Humanos son inherentes al ser humano y no son un privilegio otorgado por el Estado a sus ciudadanos, son universales, no dependen del contexto socio-económico del Estado en cuestión. Así, hay un vínculo directo entre política interior y política exterior, entre el respeto por los Derechos Humanos en el interior de las fronteras nacionales y la seguri-

³¹⁶ BUONOMO, Vincenzo: “I Diritti Umani nel processo della C.S.C.E.”, en TORNETTA, Vincenzo (coord.): *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Laterza, 1989, p. 194.

³¹⁷ GONZÁLEZ, Nazario: “Los Derechos Humanos en la Conferencia de Helsinki”, en *Los Derechos Humanos en la Historia*, Bellaterra, Edicions Universitat de Barcelona-Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1998, pp. 229-230.

³¹⁸ “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final, Helsinki, 1 de agosto de 1975 [Versión española]”, pp. 144-145: CSCE/OSCE Archive, S/62. También disponible en: <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true> [consultado el 7 de septiembre de 2014].

³¹⁹ HERACLIDES, Alexis: *Op. cit.*, p. 27; JUDT, Tony: *Op. cit.*, p. 726.

³²⁰ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *Op. cit.*, pp. 41-42.

³²¹ GHEBALI, Victor-Yves: “Les Droits de l'Homme dans les rapports Est-Ouest : l'apport du processus d'Helsinki”, *op. cit.*, pp. 1-2.

³²² “Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final, Helsinki, 1 de agosto de 1975 [Versión española]”, pp. 177-196. CSCE/OSCE Archive, S/62.

dad europea; porque el principio de respeto de los Derechos Humanos está por encima del de la no intervención en asuntos de un país soberano; era la adaptación al contexto paneuropeo de los principios universales de la Carta de Naciones Unidas³²³. Jacques Andréani, por su parte, añade que Helsinki delineaba claramente el derecho a la intervención internacional para exigir el respeto de los Derechos Humanos³²⁴. Barberini afirma que el proceso de Helsinki fue exitoso en el vínculo que estableció entre el sistema de seguridad y cooperación y el respeto por los Derechos Humanos; de esta forma, la exigencia del cumplimiento de este último aspecto se convirtió en un elemento constitutivo de la política internacional, capaz, en principio y en cierta medida, de derogar el “dogma” de la no intervención en asuntos internos de los Estados³²⁵. Por último, Pastor Ridruejo manifiesta que el Acta Final sirvió para que los Derechos Humanos devinieran la reivindicación más importante surgida tras Helsinki, provocando una mayor sensibilización internacional al respecto, especialmente en la Europa comunista; mas al no existir ningún órgano permanente de control, se empleó el *droit de regard*, con un perfil más político que jurídico, para vigilar el cumplimiento del Acta de dicho apartado³²⁶.

No en vano, aunque excede el objeto de estudio delimitado para la presente tesis doctoral, cabe destacar que el Acta Final de Helsinki acabaría jugando un papel clave en la Historia de Europa centro-oriental, al convertirse en el “banderín de enganche” de distintos grupos disidentes sin los cuales no se entendería el fin del bloque del Este en 1989. Pese a que, como acabamos de ver, el texto fundamental de la CSCE no tenía aparente vinculación jurídica, la importancia dada inicialmente por los propios regímenes comunistas al Acta de Helsinki y el compromiso que habían adquirido para aplicar desde un “escrupuloso respeto” los puntos contenidos en el mismo³²⁷, llevó al surgimiento de nuevos movimientos disidentes³²⁸. Destacan el Grupo de Vigilancia de

³²³ GHEBALI, Victor-Yves: “The philosophy of the CSCE process”, en GHEBALI, Victor-Yves y MORARD, Romaine (eds.): *Proceedings GCSP/HEI Workshop-30th Anniversary of the Launching of the CSCE process*, Ginebra, PSIO Occasional Paper 3/2003-IUHEI Geneva, 2003, p. 15.

³²⁴ ANDRÉANI, Jacques: “The philosophy of the CSCE process”, en GHEBALI, Victor-Yves y MORARD, Romaine (eds.): *Proceedings GCSP/HEI Workshop-30th Anniversary of the Launching of the CSCE process*, *op. cit.*, p. 13.

³²⁵ BARBERINI, Giovanni: « Nature et portée des principes et des engagements », *op. cit.*, pp. 39-40.

³²⁶ PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: “Los Derechos Humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa”, *Revista de Fomento Social*, 139 (1980), pp. 315-324.

³²⁷ « Télégramme no. 22-24 de Chazelle sur l’application de l’Acte Final d’Helsinki. Helsinki, le 16 janvier 1976 », AMAE-F, Série Europe (1976-1980), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol 2929.

³²⁸ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Derechos Humanos y comunismo*, Madrid, Arcos Libros, 1999, pp. 51-53; PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: “El totalitarismo soviético y los Derechos Humanos: una aproximación al caso de la Europa del Este”, en MARTÍN DE

Moscú en la URSS³²⁹, “Carta 77” en Checoslovaquia³³⁰ o el Comité de Defensa de los Obreros (“KOR”), germen del futuro sindicato “Solidaridad”³³¹, que exigieron a sus respectivos Gobiernos el cumplimiento literal de las cláusulas pro Derechos Humanos del Acta Final. Para ello, estos grupos disidentes no dudaron en utilizar los cauces que le brindaban las redes transnacionales³³², actuando, como señala Alexis Heráclides, como un auténtico “caballo de Troya” en el bloque comunista, incluso a riesgo de destruir el proceso entero y dañar las relaciones Este-Oeste³³³. Dichos movimientos, especialmente en Checoslovaquia y Polonia, inspirados por el proceso de Helsinki, jugarían - junto a la liberalización impulsada por Gorbachov y la progresiva institucionalización de la CSCE³³⁴ - un papel esencial en el “Otoño de las Naciones” que acabó en 1989 con los regímenes de Europa oriental; una región esta última que, dado su carácter de “talón de Aquiles” del sistema soviético -en palabras de Hobsbawm³³⁵-, acabó arrastrando a la propia URSS en su caída.

LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coord.): *La Europa del Este. Del Telón de Acero a la integración en la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, pp. 63-78.

³²⁹ KRAMER, Mark: “The Dialectics of Empire: Soviet Leaders and the Challenge of Civil Resistance in East-Central Europe, 1968-91”, en ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy (eds.): *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*. Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 91-109; PETERSON, Christian Philip: *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union and the West*, Nueva York-Londres, Routledge, 2011, pp. 65-78, 93-105, 127-189.

³³⁰ ČORNEJ, Petr y POKORNÝ, Jiří: *Historia breve de los países checos hasta el año 2004*, Praga, Práh, 2000, pp. 76-78; AGNEW, Hugh L.: *The Czechs and the lands of the Bohemian Crown*, Stanford, Stanford University Press, 2004, pp. 278-281; HEIMANN, Mary: *Czechoslovakia. The State that Failed*. New Haven (CT)-Londres, Yale University Press, 2011, pp. 284-306; WILLIAMS, Kieran: “Civil Resistance in Czechoslovakia: From Soviet Invasion to Velvet Revolution, 1968-89”, en ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy: *Op. cit.*, pp. 112-126.

³³¹ SMOLAR, Aleksander: “Towards “Self-Limiting Revolution”: Poland, 1970-89”, en ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy: *Op. cit.*, pp. 127-143

³³² SNYDER, Sarah B.: *Human Rights activism and the end of the Cold War. A transnational history of the Helsinki Network*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2011, pp. 53-80, 115-134; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “El Acta Final de Helsinki y los movimientos pro derechos Humanos en el Este. Un enfoque transnacional (1975-1980)”, en ORTEGA LÓPEZ, María Teresa y ARCO BLANCO, Miguel Ángel del (eds.): *Claves del mundo contemporáneo, debate e investigación: Actas del XI Congreso de la Asociación de la Historia Contemporánea*, Granada, Comares, 2013, 13 páginas (edición digital).

³³³ HERACLIDES, Alexis: *Op. cit.*, p. 40.

³³⁴ ROPPERS, Norbert y SCHLOTTER, Peter: *The CSCE. Multilateral conflict management in a transforming world order. Future perspectives and new impulses for regional peace strategies*, Duisburgo, Institute for Development and Peace, 1992, pp. 6-10; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Un ejemplo de colaboración intergubernamental regional: la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Una perspectiva histórica, de Helsinki a Budapest (1972-1994)”, en AZCONA PASTOR, José Manuel, TORREGROSA CARMONA, Juan Francisco y RE, Matteo (eds.): *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 445-466.

³³⁵ HOBSBAWM, Eric: *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica-Grijalbo Mondadori, 1998, p. 472.

11. Arias Navarro aterriza en Madrid. Los fusilamientos de septiembre de 1975: España, primer país en transgredir el Acta Final de Helsinki.

Carlos Arias Navarro, antaño conocido como “el carnicero de Málaga” por su papel como fiscal en la represión de la dictadura franquista en la ciudad andaluza, estaba irrecorable. De repente, el régimen se había vuelto transparente e intentaba dar una imagen de normalización y de aceptación en el exterior en la figura del presidente del Gobierno. De esa forma, Arias Navarro compareció ante los periodistas todos los días que duró la tercera fase de la Conferencia de Helsinki, hablando de los temas más diversos y variados. Un opaco régimen como el franquista se prodigaba en ruedas de prensa –Arias Navarro dio una diaria-, tanto que, como llegó a decir Luis Calvo, enviado especial de *ABC*, el presidente del Gobierno estuvo “locuaz”³³⁶ y *La Vanguardia* resaltaba que sería “injusto” olvidar el “interés sincero” de Arias Navarro en informar todo el tiempo a la prensa española³³⁷. El columnista Pedro Crespo subrayaba que “para quienes pensaban que la “estrella Arias” había visto palidecer su brillo, al sesgo de la prórroga legislativa, la declaración de Helsinki puede representar una nueva iluminación de la estela presidencial”³³⁸. *Arriba* manifestó igualmente que la participación de Arias Navarro en Helsinki y sus encuentros con dirigentes como Ford o Breznev mostraban “el nuevo papel capital de España dentro del contexto de Europa”³³⁹.

El 30 de julio, primer día de sesiones, el jefe del Ejecutivo había señalado que para él era “un honor” que recibía “con gran satisfacción” ser el primer presidente del Gobierno español que acudía a una ceremonia de tan alto rango diplomático, pero añadió que lo encontraba “normal” a escala política: “España está en Europa y tendrá que participar en todas las actuaciones que Europa realice para ordenar su convivencia”³⁴⁰. Arias Navarro alabó el “brillante papel” que, desde su punto de vista, había desempeñado la diplomacia española durante las tres fases de la Conferencia, aportando “un alto número de ideas y soluciones” que estaban incluidas, con el consenso de todos los países participantes, en el Acta Final de Helsinki. El presidente del Gobierno remarcó el “espíritu nobilísimo” que animaba a la Conferencia, que podía servir, como ya había dicho en su

³³⁶ *ABC*, 2 de agosto de 1975, p. 1.

³³⁷ *La Vanguardia*, 2 de agosto de 1975, p. 5.

³³⁸ *ABC*, 2 de agosto de 1975, p. 9.

³³⁹ *Arriba*, 2 de agosto de 1975, pp. 1, 7, 28, 29.

³⁴⁰ *Arriba*, 31 de julio 1975, p. 27.

discurso, como “punto de partida” de una nueva relación entre los países del continente³⁴¹.

La tarde-noche del mismo 1 de agosto la delegación española regresaba a Madrid. A su llegada al Aeropuerto de Madrid-Barajas en torno a las 0:20 horas, el presidente del Gobierno dio una nueva rueda de prensa, acompañado por Cortina Mauri y varios ministros que fueron a recibirle. Arias afirmó en el avión ante los periodistas que en Helsinki había podido comprobar que este proceso no era un “punto de llegada” sino “de partida”, valorando de nuevo el trabajo de los diplomáticos españoles. Arias también señaló a la prensa que la CSCE le había ofrecido la posibilidad de establecer contactos con muchos jefes de Estado y de Gobierno, destacando que ello era muestra de “lo que el mundo ve en España”, pues, según él, Europa estaba al tanto del “proceso de evolución” del régimen franquista. El presidente del Gobierno subrayaría que volvía de Helsinki “completamente reafirmado en su línea política”, lo que demostraba, según su versión, que el “espíritu del 12 de febrero” no había sido fruto de una improvisación³⁴².

Pueblo ampliaba las declaraciones de Arias Navarro a la prensa tras su llegada a Madrid, marcadas por una frase: “*Ahora los hechos. A las ideas debe seguir la acción*”. El editorial del periódico del sindicato vertical afirmaba que no cabía “la menor duda” de que la visita del presidente Arias a la CSCE había supuesto una “importante ganancia de imagen” para la política internacional española porque los contactos realizados por Arias Navarro eran “de suma utilidad” para normalizar las relaciones de España con los Estados participantes; *Pueblo* recoge las declaraciones del presidente del Gobierno a los periodistas durante el vuelo, afirmando que se sentía “fortalecido” en las ideas que llevaba a Helsinki, afirmando que el “espíritu del 12 de febrero se robustece y se fortifica” con sus contactos bilaterales³⁴³. En esa línea *Informaciones* afirmaba que Europa se mostraba “interesada en la evolución política española”, porque la experiencia portuguesa había “revalorizado” el papel de España de cara a las democracias liberales³⁴⁴.

Por su parte, una noticia de Europa Press, difundida por Tele-eXpress, bajo el título “Arias: interés mundial por el aperturismo político de España”, señalaba que Arias Navarro se sentía satisfecho de haber sido reconocida la extraordinaria atención e información sobre la evolución interna española. Preguntado sobre si volvía de Helsinki fortalecido en sus ideas sobre la política interior, el presidente del Gobierno afirmó tajante:

³⁴¹ *Arriba*, 31 de julio 1975, p. 27.

³⁴² *ABC* (edición de Sevilla), 2 de agosto de 1975, p. 33.

³⁴³ *Pueblo*, 2 de agosto de 1975, pp. 1, 3, 16.

³⁴⁴ *Informaciones*, 2 de agosto de 1975, pp. 1, 6.

“sí, completamente”. El jefe del Ejecutivo añadió que todos los países habían acogido favorablemente el aperturismo y deseaban que se reflejase en la consulta electoral y el perfecto funcionamiento de las instituciones, estimándolo “como un paso positivo”³⁴⁵. Mientras, *La Vanguardia* abría con las declaraciones del presidente: “El Gobierno no se va a difuminar” por el proceso de apertura a las asociaciones políticas, afirmando que “todos los jefes de Estado y de Gobierno con los que me he entrevistado acogen con confianza y satisfacción el movimiento aperturista en España, así como el deseo de que se acelere y tenga su reflejo en la consulta electoral”. Habló más sobre su encuentro con Breznev, señalando que el líder soviético había expresado el deseo de saludarle, y que ambos estaban de acuerdo en la no injerencia en asuntos internos. La cabecera barcelonesa, en su editorial “De regreso a casa”, señalaba que “poca duda” había sobre el apoyo que el aperturismo despertaba en el exterior, viendo en ello un “ejemplo” de posible democratización del sistema político español³⁴⁶.

La “resaca post-Helsinki” continuó días después de la Cumbre en la prensa española, que seguía haciéndose eco de las consecuencias de la CSCE en la política interior y exterior de la España tardofranquista. Así, mientras *Arriba* señalaba que los contactos de Arias en la capital de Finlandia demostraban que España no deseaba el aislamiento internacional³⁴⁷, *ABC* calificaba a Helsinki de “frontera de nuestra política exterior”, destacando que Madrid había obtenido la gran fase pendiente de su normalización en el exterior, y en el plano nacional, señalaba que las precisiones del presidente Arias sobre el cuadro de factores internos que condicionaban el establecimiento relaciones diplomáticas con la URSS eran “reveladoras” del propio calado que habría de tener la dinamización política a través de las asociaciones³⁴⁸. *Ya*, el único periódico que publicó en portada el 3 de agosto la foto de Arias con Breznev, resaltó que en Helsinki se apoyaban los esfuerzos de Madrid para poner a España “a la hora europea”, y aunque advertía contra posibles triunfalismos por las promesas de los dirigentes de la CEE, admitía que la situación de Portugal había “revalorizado” el interés por España; el diario católico recogía también las observaciones de un diplomático de un Estado miembro de la CEE: Arias se llevaba de la CSCE “un voto de confianza” de los países comunitarios³⁴⁹. El día 4 de agosto, *Informaciones* era el segundo periódico que publicaba la foto del presidente del

³⁴⁵ « ARIAS: Interés mundial por el aperturismo político de ESPAÑA » (sic), *Tele-eXpres*. Barcelona, Año XII, N° 3381, 2 de agosto de 1975”, AMAE, R 14051, expediente 4’341.217 (47-0)-9/25.

³⁴⁶ *La Vanguardia*, 3 de agosto de 1975, p. 1.

³⁴⁷ *Arriba*, 3 de agosto de 1975, pp. 6, 29.

³⁴⁸ *ABC*, 3 de agosto de 1975, p. 3.

³⁴⁹ *Ya*, 3 de agosto de 1975, pp. 1, 8.

Gobierno con Breznev y afirmaba que el presidente del Gobierno había aprovechado “a fondo” su presencia en la CSCE, con un “récord” de quince reuniones –incluido con cuatro países del Este–, que confirmaban “la consolidación del espíritu del 12 de febrero”, lo que ponía “el reloj de la diplomacia española en hora con el tiempo europeo”³⁵⁰.

Por último, no podemos obviar el punto de vista de dos revistas de la oposición moderada. La primera de ellas, *Cuadernos para el Diálogo*, en su número de agosto de 1975, manifestaba que la participación de España en la CSCE había tenido características “inesperadas y positivas” dentro del contexto de una política exterior “que adolece de credibilidad y de planificación”. Aunque lejos del triunfalismo oficial del régimen, dicha publicación admitía que los diplomáticos españoles en Helsinki y Ginebra habían realizado “aportaciones significativas” y que España había aprovechado las oportunidades ofrecidas por la CSCE. La principal revista democristiana resaltaba el discurso de Arias Navarro, destacando especialmente su definición de España como “país de dimensión media no incluido en ninguno de los bloques en presencia”. Finalmente, *Cuadernos para el Diálogo* conminaba al régimen franquista a poner en marcha los preceptos del Acta Final, así como a publicarlo³⁵¹.

Por su parte, unas semanas después *Cambio 16* publicó en portada la gran foto del presidente del Gobierno saludando a Leonidas Breznev, bajo el titular “Semifinales. Arias contraataca”. Manuel Velasco, director de la revista y enviado especial a Helsinki, relacionaba las reuniones del jefe del Ejecutivo en la CSCE con las luchas internas del régimen franquista, lo que en el entorno de Arias se denominó “operación política de gran envergadura con la mirada puesta en Madrid”: confirmar su liderazgo al frente del Gobierno. Se preguntaba Velasco qué había hecho el jefe del Ejecutivo en la capital finlandesa: si, jugando a su favor el “elemento Portugal”, “vender” una mejor imagen del régimen, la “apertura” del mismo o ambas cosas. Esta publicación señaló que el “contraataque” de Arias contra el “búnker” se basó en dos polos principales: París y Bonn, aunque sus reuniones con dirigentes socialistas, sobre todo Breznev, también tuvieron lectura interior, porque la normalización de las relaciones de Madrid con el bloque socialista se había condicionado a que España resolviera “sus asuntos internos”. *Cambio 16* interpretaba que Arias había resultado favorecido al conseguir vender a un sector de los “consumidores” europeos que las asociaciones políticas representaban un

³⁵⁰ *Informaciones*, 4 de agosto 1975, p. 3.

³⁵¹ “La seguridad y la cooperación en Europa: Perfiles de una conferencia”, *Cuadernos para el Diálogo*, 142 (agosto de 1975), pp. 14-16.

“primer paso” para la democratización de España. Así, el presidente del Gobierno habría obtenido “promesas de apoyo” frente a los sectores más ultras del régimen y opuestos al “espíritu del 12 de febrero”, esto es, había conseguido un “activo bastante sólido”³⁵².

Por tanto, al contrario de lo que esperaba, y salvo excepciones –como sus encuentros con Ford, Kissinger³⁵³ y los primeros ministros de Bélgica y Luxemburgo–, Arias Navarro había recibido, por lo general, un trato normalizado por parte de los dirigentes internacionales reunidos en Helsinki. Sobre todo porque hizo creerles que el régimen franquista había entrado en la fase de la reforma democrática, cuando en realidad había apostado, con el “espíritu del 12 de febrero” del año anterior, por abrir algo la férrea mano de hierro gubernamental, permitiendo únicamente la creación de asociaciones políticas, y siempre dentro de los límites impuestos por la dictadura. Como señala Javier Rupérez, el “baño internacional” del presidente tenía un “predominante y útil prisma doméstico” y así fue aprovechado³⁵⁴.

Arias Navarro salía, pues, aparentemente reforzado de Helsinki como jefe del Ejecutivo. En un claro aviso a los “halcones” del régimen, al vender en España que el aperturismo había recibido el apoyo de una comunidad internacional esperanzada en una incipiente reforma democrática en nuestro país. Un hecho en el que también coincidía el entonces embajador francés en Madrid, Robert Gillet, que manifestaba a sus superiores que en virtud de su situación “incierta”, Arias no podía hacer otra cosa más que intentar obtener beneficio político de su participación en la CSCE; en especial porque diplomáticos de países miembros de la CEE habrían indicado que el primer ministro español salía de Helsinki con un “voto de confianza”³⁵⁵. Una ligera apertura y la situación en Portugal, amén de su propia presencia en la capital de Finlandia, le habían favorecido.

³⁵² VELASCO, Manuel: “Semifinales. Arias contraataca”, *Cambio 16*, 192 (agosto de 1975), pp. 1, 8-13.

³⁵³ Pese a la inestabilidad política española y del propio Gobierno, el embajador de Estados Unidos en Madrid, Stabler, transmitía al Departamento de Estado que Arias estaba aún al mando de la situación interna y conseguía sacar “buen partido” de su papel en Helsinki: sus relaciones con la mayor parte de los líderes europeos le habían abierto perspectivas para una aceptación gradual del país en la escena internacional, als cuales, había vendido, se verían perjudicadas con una posible involución derechista si era cesado; dicha estrategia y el acercamiento a la prensa habían proporcionado un mayor apoyo público a Arias a pesar de afrontar un “deshielo” que una “primavera política”. Stabler concluía que, después de Helsinki, era improbable que Arias pudiese dimitir forzado por Franco o por los sectores más reaccionarios del régimen, a pesar de ver boicoteados sus tímidos intentos de reforma, pues hacía las veces de contrapeso a las familias del “búnker” franquista. Vid. LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española*, op. cit., p. 140.

³⁵⁴ RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, op. cit., p. 282.

³⁵⁵ « Dépêche no. 364/EU de Robert Gillet, Ambassadeur de France en Espagne, à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires Étrangères sur la participation espagnole à Helsinki. Madrid, le 7 août 1975 », AMAE-F, Série Europe 1971-1976, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales, vol. 2928.

Pero todo aquello se derrumbó: pese a que creía venir reforzado de la tercera fase de la Conferencia de Helsinki, en realidad los sectores más recalcitrantes de la dictadura dejaban poco margen al jefe del Ejecutivo y el Gobierno daba la sensación de estar paralizado y esperar una pronta muerte de Franco; sólo la cuestión antiterrorista era capaz de aglutinar a todos los sectores del régimen³⁵⁶. La dura ofensiva de las bandas terroristas ETA y FRAP puso en jaque al régimen, lo que llevó a que el 22 de agosto, apenas veinte días después del regreso de Arias de Finlandia, un Consejo de Ministros presidido por Franco aprobaba un nuevo Decreto-Ley sobre prevención del terrorismo, así como un aumento de castigos y penas contra los “delitos de opinión”, que dejaba al país cerca de un estado de excepción *de facto*. A los pocos días, se hicieron varios Consejos de Guerra contra miembros de ETA y FRAP que dictaron un total de once condenas a muerte, aplicándose con carácter retroactivo el decreto-ley recientemente aprobado. La comunidad internacional y la opinión pública mundial se movilizaron para intentar impedir las once ejecuciones previstas. Causó honda conmoción en Europa que un país como la España de Franco adoptara unas medidas de tal calibre en su política interior como las tomadas con el “espíritu de Helsinki” aún presente³⁵⁷. El 26 de septiembre, el Consejo de Ministros conmutó la pena capital a seis de los once reos pero, al mismo tiempo, dio luz verde a la ejecución de los cinco restantes³⁵⁸. Los etarras Ángel Otaegui y Juan Paredes Manot “Txiqui”, así como los miembros del FRAP José Luis Sánchez Bravo, Ramón García Sanz y José Humberto-Francisco Baena, fueron ejecutados al amanecer del 27 de septiembre. Eran los últimos fusilamientos del franquismo.

Las reacciones internacionales no se hicieron esperar ante un acto de tal calibre. La dictadura había aniquilado la buena imagen que la diplomacia española había obtenido en Helsinki: era el primer país que, de cara a la opinión pública mundial, violaba el espíritu y la letra del Acta Final de la CSCE, uno de cuyos preceptos fundamentales era el respeto por los Derechos Humanos. Así, la España de Franco sufrió el mayor aislamiento internacional desde las condenas de 1946: se multiplicaron las manifestaciones ante Embajadas, Consulados y Oficinas de España en el exterior; las instituciones de la CEE suspendieron las negociaciones con Madrid³⁵⁹; y la Asamblea General de las Naciones

³⁵⁶ TUSELL Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 194.

³⁵⁷ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, pp. 228-229.

³⁵⁸ TUSELL Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 204.

³⁵⁹ Las instituciones comunitarias reaccionaron hacia España casi de forma unánime y coordinada, en el marco de la “Cooperación Política Europea”, que a pesar de su carácter embrionario, surgió como mecanismo extracomunitario para discutir y coordinar posturas en materia de política exterior. Ésta actuaba especialmente en el terreno declaratorio, pero de ese foro, en forma de Consejo de Ministros, surgían los

Unidas condenó las ejecuciones, aunque la rápida reacción del embajador Jaime de Piñiés contra el presidente de México, Luis Echevarría –recordando su responsabilidad en la matanza de estudiantes en Tlatelolco seis años antes- evitó que, tal y como proponía éste, España fuera expulsada de dicho organismo³⁶⁰.

Dieciséis países -incluidos todos los de la CEE- retiraron de Madrid a sus embajadores o representantes comerciales -caso de Hungría y Polonia- como medida de protesta y la República Democrática Alemana suspendió sus relaciones diplomáticas con España; Estados Unidos se mostró tibio para no enturbiar sus complicadas negociaciones con Madrid, pues, como apunta José Mario Armero, Washington creía que el régimen cedería en lo que fuera con tal de no perder a su aliado norteamericano, dada su situación de aislamiento internacional³⁶¹. Los países iberoamericanos no llamaron a consultas a sus embajadores, pero, como señala Rosa Pardo, este gesto no paliaba la soledad de una dictadura anacrónica en la Europa occidental de aquel tiempo³⁶². Ni siquiera le apoyaban antiguos aliados como el Vaticano y Portugal.

Por tanto, el régimen franquista quedó marginado, salvo excepciones, en el plano internacional. La reacción de la dictadura no se hizo esperar: Carlos Arias Navarro compareció en Televisión Española, y en un tono muy diferente respecto al que había mostrado antes y después de la Conferencia de Helsinki, criticó muy duramente la acción de la comunidad internacional:

“No sabemos qué nos produce más estupor: si la violencia vesánica de los agitadores que la protagonizan en la calle, o la culpable irresponsabilidad de las autoridades, de los Gobiernos y de los medios informativos que les incitan y les secundan. (...) No deseamos estar solos. Pero tampoco nos intimida la posibilidad del aislamiento. (...) Estamos seguros de que las aguas volverán a sus cauces, que por debajo de la actuación de unos Gobiernos que suicidamente han subordinado indeclinables principios de justicia a la hipo-

mandatos negociadores de la Comisión de las Comunidades Europeas hacia terceros países como España. A la condena del Parlamento Europeo se unió la Comisión Europea, que comunicó al Consejo de Ministros de la CEE la suspensión de las conversaciones con Madrid. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, reunido el 6 de octubre en Luxemburgo, hizo suya la posición de la Comisión y exigió a España el respeto a los Derechos Humanos. De esta forma, el régimen de Franco veía cerradas definitivamente las puertas de las Comunidades Europeas. Vid. MORENO JUSTE, Antonio: “La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85-107; TROUVÉ, Matthieu: *Op. cit.*, pp. 168-171; MORENO JUSTE, Antonio: “Por fin Europa: La transición y el camino hacia la adhesión a la CEE”, en FORNER, Salvador (ed.): *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, pp. 192-195.

³⁶⁰ GIL PECHARROMÁN, Julio: *Op. cit.*, p. 385.

³⁶¹ ARMERO, José Mario: *Op. cit.*, pág. 228.

³⁶² PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, *op. cit.*, p. 369.

cresía y complacencia demagógica de minorías revolucionarias y anárquicas, existen sectores de la opinión responsable europea ante la que aparece nítida la verdad de una España moderna y pacífica”³⁶³.

El culmen de esta crisis diplomática internacional se dio el 1 de octubre, con la última gran manifestación de la dictadura franquista en la Plaza de Oriente. El general Franco, acompañado de las más altas autoridades del Estado –incluidos los Príncipes y Arias Navarro–, con un párkinson cada vez más avanzado y con un débil hilo de voz, retomó en su breve discurso la teoría de la conspiración internacional “judeo-masónica” para explicar el por qué de la campaña mundial contra la dictadura³⁶⁴.

Así pues, el franquismo, en su recta final, regresaba a las posiciones de aislamiento y rechazo exterior que recordaban, según Manuel Espadas Burgos, a las que habían seguido a la condena de la ONU casi treinta años atrás³⁶⁵. Era el penúltimo episodio de la “crisis de la política exterior” de España, iniciada en 1974, y que, como afirma Juan Carlos Pereira, “significaba el traslado al exterior de la descomposición del régimen iniciada tras la muerte de Carrero Blanco, esta vez por una incomprensible actitud interna que aislaba a Franco de un mundo que condenaba su obra política”³⁶⁶. Con este acto y este final, se confirmaba, como señalan Juan Pablo Fusi y Jordi Palafox, que los dos años de Arias fueron una mezcla de “irresoluto reformismo y durísima represión”, dando la razón a los que veían “imposible” la posible evolución interna del régimen hacia la democracia³⁶⁷. Mientras Ferrán Gallego coincide en que estos hechos provocaron una “aceleración” de la crisis política del régimen, con multitud de factores, entre los que cabría destacar la quiebra del reformismo de Arias y su giro hacia el endurecimiento desde su regreso de Helsinki, así como el aumento de las movilizaciones y la unidad de acción cada vez mayor de la oposición³⁶⁸.

La manifestación del 1 de octubre en la Plaza de Oriente fue la última ocasión en la que los españoles vieron con vida al dictador que había regido con manos de hierro el destino del país las últimas décadas. Pero antes del 20 de noviembre de 1975, fecha del

³⁶³ ABC, 1 de octubre de 1975, pp. 1, 88; TUSELL Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Op. cit.*, p. 206; GALLEGO, Ferrán: *Op. cit.*, p. 195.

³⁶⁴ ABC, 2 de octubre de 1975, p. 5.

³⁶⁵ ESPADAS BURGOS, Manuel: *Op. cit.*, p. 254.

³⁶⁶ PEREIRA, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España, op. cit.*, pp. 196-197.

³⁶⁷ FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa Calpe, 1998 (3ª ed.), p. 321.

³⁶⁸ GALLEGO, Ferrán: *Op. cit.*, p. 185.

“desenlace final”, ignorada y marginada de nuevo en el plano internacional, la España de Franco tuvo que afrontar un último problema en esas semanas de “purgatorio” con la “Marcha Verde” por parte del Rey Hassan II, que obligó a la firma de los Acuerdos de Madrid, por los que España renunciaba a su soberanía sobre el Sahara Occidental³⁶⁹. Se certificaba, según Francisco Aldecoa, el “proceso cíclico” de un régimen que fue aislado al principio y al final de su existencia, pero si bien el primer ostracismo lo había fortalecido en su existencia, el último lo debilitó hasta tales extremos que hizo imposible su prolongación³⁷⁰.

Los últimos acontecimientos de otoño de 1975 y la muerte del dictador evidenciaron el final de un régimen en crisis desde hacía más de un lustro, tal y como se comprueba en el hecho de que -como destacan Fusi y Palafox- España era, “un Estado católico en el que la Iglesia condenaba al régimen; un Estado que prohibía las huelgas y donde éstas se producían por miles; una dictadura que buscaba legitimarse en nombre de la democracia; un Reino sin Rey, donde el jefe de la Casa Real, don Juan, padre del futuro Rey, condenaba desde el exilio al régimen (...) recibía a la oposición (...) y al que incluso se le prohibía pisar suelo español”³⁷¹. En política exterior, como manifestó Ángel Viñas, el régimen había salvado el rechazo internacional que suscitó al inicio de su andadura -e incluso se legitimó por sus acuerdos con Estados Unidos y la Santa Sede-, obtuvo dividendos en la búsqueda de cierto nivel de responsabilidad internacional, manipuló a la opinión pública e hizo fracasar los intentos de desprestigio de la oposición al régimen; sin embargo, no participó en la construcción europea y siempre estuvo en una situación de ostracismo internacional, que -salvo, apuntamos nosotros, momentos como la Conferencia de Helsinki- tornaría a aislamiento de forma “dramática” con los fusilamientos de septiembre de 1975, poniendo fin a tres lustros en los que el franquismo había llevado a cabo a una relativa apertura e intensificación de los contactos con el exterior, aunque con “limitaciones y contradicciones”³⁷².

³⁶⁹ VILAR, Juan Bautista: *El Sahara español: historia de una aventura colonial*, Madrid, Sedmay, 1977, pp. 143-154; DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Op. cit.*, pp. 704-802; GARCÍA, Alejandro: *Op. cit.*, pp. 60-67.

³⁷⁰ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho”, *Sistema*, 63 (1984), pp. 118-121.

³⁷¹ FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *Op. cit.*, pp. 322-323.

³⁷² VIÑAS, Ángel: “La política exterior española en el franquismo”, *Historia 16*, Nº 121, 1986, pp. 15-22.

12. Conclusiones: Arias Navarro logró su anhelada “gloria mediática” en Helsinki... pero él mismo y la dictadura se encargaron de echarla abajo.

El presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, acudió raudo y veloz a una cita con la Historia, como fue la firma del Acta Final de Helsinki en julio y agosto de 1975, en la tercera fase de la CSCE. Aparte del cariz inédito de su comparecencia -dado que era el primer jefe de Gobierno español que participaba en una cumbre internacional desde 1939 y suponía el primer gran contacto de la dictadura franquista con otros jefes de Estado y de Gobierno en una sola reunión multilateral-, Arias había partido a la capital de Finlandia con varios objetivos. El primero de ellos, resolver o desbloquear los cinco retos fundamentales que España atravesaba entonces en el exterior: el conflicto del Sahara, las negociaciones con las Comunidades Europeas, las enquistadas conversaciones con el Vaticano y con Estados Unidos, y un último intento de relanzamiento de las relaciones con los países de Europa del Este. El segundo gran objetivo del presidente del Gobierno era intentar convencer a sus interlocutores en la Conferencia de Helsinki que, frente a la inestabilidad que representaban procesos revolucionarios como el de Portugal, España era un socio fiable y que introducía aperturas políticas de forma paulatina para apuntalar su permanencia y evitar rupturas que pudieran ser “traumáticas” para el bloque occidental; de esa forma, Arias también intentaba lograr el respaldo de los líderes internacionales presentes en Helsinki frente a los amplios sectores de la dictadura que cuestionaban su liderazgo e intentaban poner en jaque un ya muy tocado “espíritu del 12 de febrero”.

¿Qué balance se puede hacer de la presencia de Arias en Helsinki? En primer lugar, el presidente del Gobierno español expresó, a través de su discurso en el plenario, toda una declaración de intenciones cuando hizo guiños a la neutralidad –calificando a España de “potencia media no incluida en ninguno de los bloques en liza-, al tiempo que buscaba nuevos aliados y una plena normalización política, así como una completa homologación y reconocimiento, fruto de los Principios establecidos en el denominado “Decálogo de Helsinki”; todo ello sin olvidarse de dos áreas clave para la política exterior española: Iberoamérica –con guiños hacia la universalidad- y el Mediterráneo.

Respecto a los diálogos bilaterales se puede afirmar que, aunque Arias Navarro vendió como un gran éxito el alto número de entrevistas que mantuvo en Helsinki – sencillamente, porque no estaba acostumbrado a tanto movimiento político a nivel in-

ternacional-, dicho formato no fue una novedad sino una constante en la Conferencia; valga como ejemplo la que mantuvieron el presidente de Estados Unidos, Gerald Ford, y el líder soviético, Leonidas Breznev, y que sirvió para desbloquear asuntos pendientes entre ambos países como las conversaciones SALT II y MBFR. ¿Logró el presidente del Gobierno algo en concreto? En principio, vanas promesas. Ello se debió, como señala Montserrat Huguet, a que, aunque la actuación de la diplomacia española en la CSCE había sido de un “indudable éxito”, Madrid había dejado traslucir la “inadecuación” de las políticas internas y externa, así como la carencia de un bagaje internacional “sólido”³⁷³. De hecho, de las fuentes consultadas y de los testimonios obtenidos podemos deducir que el desconocimiento del jefe del Ejecutivo en temas como las negociaciones con el Mercado Común, el litigio saharauí o las conversaciones con la Santa Sede y con Washington, era altamente significativo y que sólo les prestaba la mínima atención que requerían las circunstancias. No en vano, se puede observar en muchas de las conversaciones analizadas que el ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, dado su conocimiento directo de los asuntos, tuvo un protagonismo mucho mayor en la tercera fase de la Conferencia de lo que se ha dicho hasta ahora.

Sin embargo, el jefe del Gobierno español, sí consiguió otros objetivos, como un cambio de imagen del país hacia el exterior y el reforzamiento mediático de su propia figura política a nivel interno; hecho este último que se vio favorecido por las luchas políticas en el seno de la dictadura franquista. Las entrevistas del presidente del Gobierno pretendían confirmar su liderazgo al frente del Ejecutivo y su peso en el régimen frente a los embates de los más reaccionarios. Arias vendió en Helsinki la creación de asociaciones políticas y una mayor participación en las elecciones municipales, así como la aprobación de la ley de Incompatibilidades, como un paso a la “progresiva democratización” de España. Aprovechando la “cuestión de Portugal”, que tanto inquietaba en los Gobiernos de Occidente, el presidente del Gobierno afirmó que todos los jefes de Estado y de Gobierno con los que se había reunido habían acogido “con confianza y satisfacción” el aperturismo en España, país al que veían como socio más estable que el vecino luso. En realidad, casi todos los líderes internacionales ni cuestionaron ni dejaron de cuestionar este peculiar “marketing político” del jefe del Gobierno; en especial porque aunque querían la plena democratización de España, dada la agonía del franquismo, era preferible que en ese momento las tesis relativamente aperturistas de Arias

³⁷³ HUGUET, Montserrat, “La política exterior del franquismo (1939-1975)”, en PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010, (2ª ed.), p. 656.

triunfasen sobre las del “búnker”; de ahí que, aunque no hubiera un apoyo claro y decidido, tampoco mostraran una oposición o un rechazo generalizado sino tímidos apoyos morales, pues el “espíritu del 12 de febrero” que Arias vendió en Helsinki al menos suponía un primer paso. Además, el valioso trabajo de la diplomacia española en la CSCE hacía ver que dicho país podía tener un futuro esperanzador una vez muerto el dictador, cuya desaparición se preveía inminente. El presidente del Gobierno sólo se topó en la ciudad helsinguina con un muro infranqueable: el “no” claro y decidido del belga Leo Tindemans y del luxemburgués Gaston Thorn, a una posible integración no sólo en la CEE sino en la OTAN bajo un mensaje tipo “o ustedes se democratizan de forma plena, o no entrarán en ningún lado”.

Por tanto, y en contraste con el viaje de ida, Carlos Arias Navarro estaba “eufórico” a su regreso de Helsinki tras comprobar que había recibido –salvo en el caso de Tito– un correcto recibimiento por parte del resto de jefes de Estado y de Gobierno presentes en la tercera fase de la CSCE. Cabe destacar que, Franco, “muy debilitado”, estuvo informado por Exteriores y por Presidencia del Gobierno de este viaje y del papel español en Helsinki, pero su protagonismo y su capacidad de acción en el proceso de la CSCE fueron nulos en la recta final de su vida y de su dictadura; esto es, apenas tuvo consciencia de la cuestión³⁷⁴. Fuera como fuese, el cambio de imagen de cara al interior se había conseguido al levantar una inusitada expectación en España. Sin embargo, la esperanzada imagen de una “nueva España”, más democrática, descrita por Arias en Helsinki a la mayoría de los líderes internacionales con los que habló, tardaría pocas semanas en derribarse con los fusilamientos de septiembre de 1975 y el nuevo confinamiento al que se vio sometida la dictadura tras mostrar de nuevo su peor cara. La crisis final del Sahara, con una España franquista de nuevo aislada en el mundo, pondría punto final a la “efímera gloria”, al menos de cariz mediático, que Arias Navarro había cosechado para su propia imagen y para la del régimen.

Con la crisis final del tardofranquismo, la dictadura hundía también el efectivo y meritorio trabajo que diplomáticos españoles como Nuño Aguirre de Cárcer, Javier Rupérez o Jorge Fuentes, entre otros, habían realizado desde hacía tres años. Una labor que, sin embargo, muerto Franco en 1975 y con el proceso democratizador ya en marcha, se vería recompensado y reconocido, pues había puesto las bases para la decisiva participación española en las reuniones de continuidad de la CSCE. La nueva España

³⁷⁴ Entrevista con Jorge Fuentes. Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI). 12 de mayo de 2009.

democrática -con una transición no sólo en el ámbito interno sino también en los principios de su política exterior³⁷⁵ y en su proceso de toma de decisiones³⁷⁶- acabó siendo también el primer país firmante del Acta de Helsinki y procedente de un régimen dictatorial en desarrollar los preceptos contenidos en dicho documento relativos a los Derechos Humanos³⁷⁷.

Igualmente, la diplomacia española jugó un papel clave en la primera Conferencia de seguimiento, la de Belgrado (1977-1978), no sólo presentando el proyecto del Orden del Día que marcó las reuniones plenarias³⁷⁸, sino también consiguiendo para Madrid ser la sede de la siguiente reunión³⁷⁹. Las nuevas autoridades democráticas querían que la elección de la capital española como futura sede de la Conferencia fuera interpretada como un respaldo al proceso de reforma política³⁸⁰ y finalmente lograron su objetivo, venciendo los titubeos de un Pacto de Varsovia, que accedió a dicha petición a condi-

³⁷⁵ La “dimensión exterior” –según Powell- o “factor internacional” –en palabras de Pereira- de la Transición se basa en una doble dirección: la influencia en el proceso democratizador de diversos actores internacionales (Estados, organizaciones, partidos, sindicatos, etc.) y en una transición también en política exterior, de un Estado autoritario a un Estado democrático. Vid. POWELL, Charles: “La dimensión exterior de la Transición española”, *Afers Internacionals*, 26 (1993), pp. 37-64; PEREIRA, Juan Carlos: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 97-123; PEREIRA, Juan Carlos: “El factor internacional en la Transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2006), pp. 185-224; POWELL, Charles y JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007, pp. 11-15.

³⁷⁶ MOLINA A. DE CIENFUEGOS, Ignacio y RODRÍGO, Fernando: “Las transformaciones organizativas de la política exterior española”, *Revista de Estudios Políticos*, 117 (2002), pp. 173-220.

³⁷⁷ *Libro blanco del gobierno español: Informe sobre el cumplimiento por parte de España del acta final firmada en Helsinki el 1º de Agosto de 1975 en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Madrid, Gobierno de España, 1980, pp. 13-180.

³⁷⁸ “CSCE/BM-P/2. Proposal submitted by the delegation of Spain, Draft agenda for the Preparatory Meeting. Meeting within the follow-up to the Conference on Security and Co-operation in Europe. Belgrade Preparatory Meeting. 17th June 1977”, CSCE/OSCE Archive, E/86.

³⁷⁹ « Télégramme du départ, Circulaire no. 587 de Laboulaye. Objet : démarche espagnole. Paris, le 5 août 1977 », « Télégramme no. 82 de J. Martin. Objet : Réunion de Belgrade. Lieu de la prochaine réunion: Madrid. Belgrade, le 18 janvier 1978 », AMAE-F, Série Europe (1976-1980), Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales : Espagne. Politique étrangère. Relations avec les organismes internationaux: CSCE et suites, vol. 4386; “Report from I.J.M Sutherland (Foreign and Commonwealth Office) on Spanish attitudes to CSCE and the venue for Belgrade II. 8th August 1977”, The National Archives (United Kingdom) (en adelante, TNA), FCO 28-3191; “CSCE/BM/F/2. Proposal submitted by the delegation of Spain. Belgrade Meeting 1977 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up of the Conference. 7th December 1977”, CSCE/OSCE Archive, E/90; “Concluding Document of the Belgrade Meeting 1977 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the Final Act relating to the follow-up to the Conference. 8th March 1978”, CSCE/OSCE Archive, E/107.

³⁸⁰ Entrevistas con Jorge Fuentes (12 de mayo de 2009), Javier Rupérez (29 de julio de 2010) y Marcelino Oreja (13 de octubre de 2010). Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI).

ción de que España no pidiese la adhesión a la OTAN³⁸¹. La reunión de *follow-up* de la CSCE en Madrid se celebró entre 1980 y 1983³⁸²; en la misma, el Gobierno español, como país anfitrión, no sólo se insertó por primera vez en el *caucus* occidental de la Conferencia³⁸³ sino que, sobre todo, desempeñó un papel mediador fundamental en la figura del presidente socialista, Felipe González³⁸⁴; gracias a la labor del jefe del Ejecutivo español y a los países no alineados, la CSCE, tocada de muerte en Belgrado³⁸⁵ y dañada por el contexto internacional de rearme y “segunda Guerra Fría”, salía reforzado de Madrid³⁸⁶. Con ello, se cerraba un ciclo en lo referente a la participación de España en el proceso nacido en la Conferencia de Helsinki, y en un contexto muy diferente al de 1969.

³⁸¹ “Madrid, sede de la Conferencia de Seguridad si antes no ingresa en la OTAN”, *El País*, 18 de marzo de 1978. Disponible en: http://elpais.com/diario/1978/03/18/internacional/259023612_850215.html [consultado el 7 de septiembre de 2014].

³⁸² PAN DE SORALUCE, Juan Luis: “Introducción al Documento de Madrid”, en AA.VV: *Cooperación y Seguridad en Europa: la Conferencia de Madrid*, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1984, pp. 149-164; ROLDÁN, Juan: “La Conferencia entre bastidores”, en AA.VV: *Cooperación y Seguridad en Europa*, op. cit., pp. 219-235; SIZOO, Jan y JURRJENS, Rudolf Th.: *CSCE Decision-making: the Madrid Experience*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 77-108, 212-246; RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN. Un relato parcial*, Madrid, Plaza y Janés, 1986, pp. 95-139.

³⁸³ SNYDER, Sarah B.: “The CSCE and the Atlantic Alliance: Forging a New Consensus in Madrid”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, 1 (2010), pp. 56-68.

³⁸⁴ “Proposal submitted by the delegations of Austria, Cyprus, Finland, Liechtenstein, San Marino, Sweden, Switzerland and Yugoslavia, Draft concluding document of the Madrid Meeting 1980 of representatives of the participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on basis of the provisions of the Final Act relating to the follow-up to the Conference; Non-paper - Pages refer to document CSCE/RM/39/Revised. Madrid Meeting 1980. 15th March 1983”, CSCE/OSCE Archive, E/121; « Note de la Direction d’Europe (Ministère des Relations extérieures) sur CSCE : médiation du Premier Ministre espagnol. Paris, le 21 juin 1983 », AMAE-F, Série Europe (1981-1985), Sous-série Espagne, vol. 5163.

“Felipe González presenta a los embajadores de la CSCE una propuesta para finalizar la Conferencia de Madrid”, *El País*, 18 de junio de 1983. Disponible en: http://elpais.com/diario/1983/06/18/internacional/424735205_850215.html [consultado el 7 de septiembre de 2014].

³⁸⁵ “The Meeting held at Belgrade from 4 October 1977 to 9 March 1978 to follow up the Conference on Security and Co-operation in Europe. Note presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign Office and Commonwealth Affairs by command of Her Majesty. 9th March 1978”, TNA, CAB 129/200/10; BILANDŽIC, Vladimir, DAHLMANN, Dittmar y KOSANOVIĆ, Milan (eds.): *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, V&R Uni-press-Bonn University Press, 2012, pp. 7-37.

³⁸⁶ “Documento de clausura de la Reunión de Madrid de representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia. Madrid, 6 de septiembre de 1983”, CSCE/OSCE Archive, S/135; SIZOO, Jan y JURRJENS, Rudolf Th.: *Op. cit.*, pp. 255-265.

CONCLUSIONES

La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) es el proceso diplomático multilateral más importante de la década de años setenta y supuso un auténtico punto de inflexión en la distensión entre bloques durante la Guerra Fría y en el devenir de la Historia de Europa. Esta reunión, conocida también como “Conferencia de Helsinki”, empezó siendo una reivindicación ineludible del bloque socialista. La creación de un “glacis de seguridad occidental” –principio inalterable en la política exterior rusa- con la comunización de Europa centro-oriental y el “síndrome de Barbarroja” procedente de la Segunda Guerra Mundial llevaron a los países bajo regímenes comunistas a defender, tras el inicio del enfrentamiento bipolar con Estados Unidos, la convocatoria de una reunión entre todos los países del Viejo Continente, con independencia de su alineación con un bloque u otro. Ante la ausencia de un tratado de paz, el objetivo era ratificar el *statu quo* pactado por los aliados en la Cumbre de Yalta para buena parte de la región central y oriental de Europa que refrendase las fronteras surgidas en 1945 y que crease un “sistema de seguridad colectiva europeo”.

Ni Washington ni el resto de cancillerías occidentales prestaron atención a las propuestas iniciales del Este por tres razones: por considerar que pretendía prolongar *ad aeternum* la situación geopolítica en Europa central y oriental –en especial, la división de Alemania en dos Estados-; por temer que se ejercería un “derecho de supervisión” que no se daría en una doble dirección; y porque, al mismo tiempo, se intentaría romper el incipiente proceso de construcción europea y su vínculo atlantista, expulsando a Estados Unidos de Europa, con las consecuencias geopolíticas que ello traería consigo, en especial para Alemania Occidental. Aún así, el bloque comunista persistió en sus objetivos. De esa forma, aparte de proyectos fallidos de regionalización de la seguridad europea como el plan de desnuclearización de Centroeuropa presentado por el ministro polaco de Exteriores, Adam Rapacki, los países del Pacto de Varsovia definieron progresivamente sus objetivos de cara a su anhelada Conferencia, los cuales plasmaron definitivamente en el Llamamiento de Budapest de 1969. Al mismo tiempo, la neutral Finlandia se ofreció a albergar la futura cumbre sobre la seguridad del Viejo Continente.

Por tanto, la CSCE de Helsinki empezó en la distensión y consolidó la distensión a través de su multilateralización, pero sus orígenes se remontan a dos décadas atrás. Tras el respeto a las “esferas de influencia” de ambos bloques en Europa –plasmada en la nula intervención occidental en el abrupto final de la revolución de Budapest de 1956, en la construcción del Muro de Berlín en 1961 y en la invasión de Checoslovaquia en agosto de 1968 por tropas de países del Este para ahogar la Primavera de Praga- y una

intensa “diplomacia de comunicados” entre OTAN y Pacto de Varsovia, tres condiciones allanaron el camino a Helsinki: la inclusión de Estados Unidos y Canadá –como actores implicados en la seguridad del Viejo Continente-; la asunción por parte de los países del Este de que en la agenda de las discusiones estarían presentes los temas referentes a los Derechos Humanos; y los acuerdos derivados de la *Ostpolitik* de Willy Brandt –con el consiguiente reconocimiento tácito de las fronteras europeas por parte de Bonn-, la firma de los Tratados ABM y SALT I entre las dos superpotencias, y la aceptación soviética del *linkage* exigido por Estados Unidos y la mayoría de países de la OTAN para que empezasen al mismo tiempo que la CSCE las conversaciones para la reducción mutua y equilibrada de fuerzas convencionales en Centroeuropa (MBFR).

A medida que avanzaban los trabajos de la Conferencia, el bloque comunista fue matizando sus objetivos iniciales, en tanto en cuanto los temas que más le perjudicaban, los relacionados con los Derechos Humanos, iban consolidándose en el Orden del Día y en la agenda de discusiones de la CSCE. A ello había que añadir que los Tratados emanados de la *Ostpolitik* del canciller Brandt ya habían cubierto buena parte de las expectativas de Moscú; en Helsinki sólo buscaban la ratificación por parte del resto de países de Europa occidental y, en especial de Estados Unidos. Así, no fue casual que el Pacto de Varsovia intentase dar mayor celeridad a los trabajos de la reunión, que se celebró en distintas fases entre Helsinki y Ginebra: lo importante era garantizar la pretensión de sancionar de forma definitiva las fronteras acordadas en Yalta y que hubiese acuerdos en materia de cooperación económica, científico-tecnológica, etc. Sin embargo, y pese a que el Acta Final de Helsinki era un texto que carecía de la naturaleza jurídica de “tratado internacional” -su principal componente era el “compromiso político y moral” que encerraba tras haber sido rubricado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes-, su mera ratificación supuso un auténtico revulsivo en la Europa del Este.

No se cumplieron los augurios pesimistas de los sectores críticos con el proceso de Helsinki: ni se reconocía más allá de un hecho que, vía hechos consumados, no estuviera ya aceptado; ni las fronteras eran “intangibles” –sino modificables por vías pacíficas-, ni se consagraba la “doctrina Breznev” –al contrario, se condenaba la violación de soberanía y la injerencia de asuntos internos en otros Estados-. Además, el proceso de la CSCE se fue enriqueciendo a través de una cooperación intereuropea que fue más allá de los Principios del Decálogo, adquiriendo un prisma multidimensional que derivó en materias como la economía, la cultura, la educación y, sobre todo, los Derechos Humanos y que constituiría un paradigma de *soft power*. La falta de reformas políticas y ad-

ministrativas en la vertiente humana -incumpliendo el “acuerdo moral” que contenía el Acta Final- acabó provocando un auténtico “efecto *boomerang*” sobre los regímenes comunistas del Este. Así, éstos vieron cómo, poco después del documento fundamental de la CSCE, brotaron con gran fuerza distintos movimientos disidentes en Checoslovaquia, Polonia o la propia URSS. Conscientes de su contenido y de la carga político-simbólica que llevaba consigo, todos ellos reivindicaron con fuerza el espíritu y la letra del Acta de Helsinki, y exigieron a sus respectivos Gobiernos el respeto a las cláusulas a favor de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, auténtico quebranto de Occidente a unos países del Este sugestionados por cubrir de la forma más rápida posible sus objetivos de cara a la CSCE. Si bien excede cronológicamente el objeto de estudio planteado para esta tesis doctoral, cabe señalar que el auge imparable de los grupos opositores surgidos al albur del Acta de Helsinki acabó jugando un papel clave en el desencadenante del “Otoño de las Naciones”, esto es, el colapso del imperio comunista en 1989.

Por su parte, España fue uno de los países que defendió con más insistencia y desde el inicio la celebración de la Conferencia de Seguridad Europea. No se puede perder de vista un aspecto: la política exterior durante el franquismo, a falta de planificación estratégica, tenía una visión unívoca, consistente en un objetivo primordial: la supervivencia del régimen a nivel internacional; y para que ello fuera posible, era necesario lograr la homologación y el reconocimiento más amplios posibles por parte de la comunidad internacional. Es cierto que la dictadura de Franco ya había roto su aislamiento internacional con el ingreso en Naciones Unidas en 1955 y participaba en organismos europeos, pero de carácter puramente técnico, como la Organización Europea para la Cooperación Económica –posterior OCDE- y en la Comisión Económica para Europa de la ONU. Sin embargo, apenas se habían producido más cambios; por ejemplo, España no formaba parte ni de la Comunidad Económica Europea ni de la OTAN ni del Consejo de Europa.

El régimen español estaba caracterizado como “actor secundario” o, más bien, como mero observador de la escena internacional. Sin embargo, la intención de los países del Pacto de Varsovia de convocar a todos los países europeos “sin excepciones”, con independencia de su sistema político o su modelo económico para lograr legitimidad de cara a sus intenciones, llevó al Gobierno de Budapest a invitar al de Madrid a la futura reunión multilateral que trataría los asuntos concernientes al futuro político, territorial y de seguridad del Viejo Continente desde un prisma multidimensional. Era la primera

vez desde 1939 en la que a España se le invitaba a participar en un foro multilateral de tal calibre y en pie de igualdad con el resto de participantes. Madrid se planteó la Conferencia de Helsinki no sólo como el primer fruto de la denominada “*Ostpolitik* española” -iniciada por Castiella e impulsada definitivamente por López Bravo-, sino también como el fin de su “excepcionalidad europea”. De esa forma, la CSCE fue concebida desde el inicio en el Palacio de Santa Cruz como el primer foro al que la diplomacia española era invitada por “derecho propio” y en el que creía poder: desempeñar un papel relativamente importante en el seno del “concierto de naciones europeas” que, al mismo tiempo, sirviera para salvaguardar su situación –bajo el convencimiento de que traería un sistema de seguridad colectivo a nivel continental-; consolidar sus lazos –no siempre estrechos- con las naciones occidentales; y tender a normalizar las relaciones con la Europa del Este. Por tanto, la visión de los altos funcionarios del Palacio de Santa Cruz fue preclara desde el principio: si para la España de Franco, un país fuera del centro político europeo, era perentorio “ir a donde se nos dejase estar”, la futura CSCE ofrecía una oportunidad ineludible para ello. Porque, parafraseando a un diplomático español, la “petrificación” de la geopolítica europea que se iba a dar con la CSCE haría que la “cor-teza” de la Europa integrada fuera demasiado dura para ser penetrada posteriormente.

No hay evidencias empíricas que demuestren que la diplomacia española fuera un actor clave y decisivo en el proceso previo a Helsinki, a la altura de los países miembros de la OTAN o del Pacto de Varsovia, pero sí cabe concluir que fue uno de sus más firmes e importantes apoyos. España ni era miembro activo de los dos bloques en potencia –aunque sí estaba vinculada de forma indirecta al sistema defensivo occidental-, ni era un actor decisorio al nivel del de las grandes potencias, ni se esperaban grandes aportaciones de su parte dado su papel periférico en la escena internacional. Sin embargo, desde una posición de cautela, dado su notable interés en la celebración de esa hipotética Conferencia de Seguridad, España fue uno de los países más activos a la hora de mostrar su respaldo tanto a las iniciativas del Pacto de Varsovia como, especialmente, de Finlandia, tendentes a su celebración, como lo demostraron sus comunicados, sus memorandos oficiales y las entrevistas con otros dirigentes y altos funcionarios de los futuros Estados participantes. España fue el primer país que, en medio de las dudas desatadas por los occidentales, manifestó públicamente de forma más clara y decidida no sólo que aceptaba participar en la CSCE sino que apoyaba que la capital de Finlandia, Helsinki, fuera sede de la misma; con este respaldo manifiesto, la diplomacia española

intentó limar asperezas con el bloque del Este y estrechó sus relaciones con un país neutral y tradicionalmente alejado de la acción exterior española como era Finlandia.

Asimismo, al contrario de lo que hasta entonces había sido habitual, y sin que los trabajos de las Consultas Previas siquiera hubieran comenzado, ambos bloques sí mostraron interés en conocer la posición concreta de España -a la que consideraban “potencia neutra”- tal y como se deduce de la importante cantidad de entrevistas bilaterales que altos cargos del Palacio de Santa Cruz -entre ellos el entonces ministro, Gregorio López-Bravo- mantuvieron con gobernantes y diplomáticos de países clave en el futuro proceso de Helsinki. Incluso, los “devaneos” de la España de Franco con el bloque socialista al converger en algunos puntos como la no injerencia en asuntos internos, el respeto a los regímenes políticos fuera cual fuera su ideología y el rechazo a que la resolución del problema de Berlín fuera un requisito indispensable para acudir a la Conferencia llegaron a inquietar a varios Estados miembros de la OTAN, como quedó patente en la polémica visita del enviado especial belga André Forthomme, que mantuvo una acalorada discusión con el jefe de la diplomacia española en febrero de 1971. La Alianza Atlántica era consciente de que no tendría mayoría en la futura CSCE y necesitaría el apoyo de países como España; no porque en la Conferencia las decisiones se tomaran por mayoría -la regla fundamental en este sentido era la del consenso- sino porque, así, el bloque occidental tendría más fuerza y contrapeso en sus negociaciones con las delegaciones del Este.

Aparte de su defensa incondicional de la convocatoria de una Conferencia de Seguridad, los principios fundamentales y permanentes que defendió Madrid en el proceso de la CSCE fueron:

1. La Conferencia debía ser un foro auténticamente multilateral que superase la lógica Este-Oeste o el mero diálogo entre superpotencias. No es que España defendiese la supresión de los bloques, pero sí solicitaba una colaboración más estrecha entre Este, Oeste, neutrales e independientes.
2. Estados Unidos y Canadá, pese a su carácter extraeuropeo, tenían que ser convocados a la futura Conferencia de Seguridad en Europa en igualdad de derechos por su vinculación a la situación política continental.
3. Si bien se tardó en delimitar una posición definitiva y su nivel, se acabó concluyendo que era necesaria la celebración de una reunión preparatoria previa en la que se tuvieran en cuenta las opiniones de los eventuales participantes en la reunión. Ello, siempre y cuando no dilatasen en el tiempo la convocatoria de la reunión.

nión propiamente dicha ni se convirtiesen en una “pre-Conferencia”, esto es, no se discutiesen en profundidad sobre los temas a tratar en la futura reunión sino, que se circunscribiesen a delimitar sus líneas procedimentales y temáticas.

4. España defendía reconocer todas las “realidades socio-políticas” existentes en Europa y, en especial, las disparidades ideológicas, sociales y económicas entre los países del Viejo Continente, partiendo de una serie de “principios directivos” que Nuño Aguirre de Cárcer expuso en su intervención inicial ante las Consultas de Helsinki en diciembre de 1972: abstención de la amenaza o del empleo de la fuerza en todas sus formas contra la integridad territorial o independencia política de un Estado; respeto a la soberanía e independencia de todos los Estados participantes; prohibición a la injerencia o coacción directa o indirecta en los asuntos internos de un país; respeto a la “personalidad histórica y cultural propia” de cada Estado; y solución de los conflictos entre Estados a través de los medios pacíficos consagrados por el Derecho Internacional, alineándose en este sentido con el Pacto de Varsovia.
5. Pese a sus recelos iniciales al *linkage* CSCE-MBFR exigido por Estados Unidos, una vez que Madrid percibió la inminencia de dicha reunión, se mostró partidaria de que naciones periféricas geográficamente del continente europeo –entre ellas España- participasen, aunque fuera como observadores en las conversaciones MBFR de reducción mutua y equilibrada de fuerzas -en principio destinadas a Centroeuropa-, rechazando un diálogo restringido a las superpotencias y los países directamente afectados. Así, pese a los riesgos que ello conllevaba, la diplomacia española acabó defendiendo que las cuestiones militares y de desarme se pudiesen tratar en la CSCE y que las MBFR se insertasen en el marco de Helsinki para así intervenir en un tema que podía acabar afectando directamente al Mediterráneo y, por ende, a su propia seguridad.
6. No sólo de seguridad y cuestiones militares debía vivir la CSCE: la reunión debía estar abierta a la mayor cantidad de temas posibles, también en ámbitos como la cooperación cultural y educativa, la económico-comercial y la medioambiental, industrial y científico-tecnológica.
7. Convenía fundar un organismo permanente con carácter consultivo y de coordinación que garantizase la aplicabilidad de los “principios directivos” anteriormente expuestos y la continuidad del proceso, que diese mandatos concretos y especiales a organismos de Naciones Unidas como la CEPE o la UNESCO, y

que crease un nuevo sistema de seguridad que tuviera como objetivo superar la lógica bipolar y tratase en plena igualdad de derechos a todos los Estados participantes. Naturalmente, había intereses propios: con dicho organismo, el Gobierno de Madrid creía garantizarse su integración en el “concierto europeo”, en una entidad paneuropea de primer nivel, algo hasta ese momento vedado para la dictadura de Franco. Sin embargo, poco tenía que ver un foro concebido inicialmente para el diálogo Este-Oeste con el proceso de construcción europea; además, las exigencias democratizadoras hacia España por parte del Mercado Común eran suficientemente preclaras, algo que contrastaba con una Conferencia como la de Helsinki, a la que al Gobierno español se le invitó sin condiciones ni requisitos previamente establecidos.

Igualmente, Madrid buscaba no sólo romper su aislamiento y exponer sus puntos de vista sobre la situación en Europa, sino que pretendía utilizar la CSCE también como un medio para fines concretos y limitados de su política exterior, entre los que destacaban: el contencioso sobre Gibraltar, las difíciles negociaciones para la renovación de los acuerdos con Estados Unidos y del Concordato con la Santa Sede, las estancadas conversaciones con la Comunidad Económica Europea y, en los meses finales del franquismo, el conflicto del Sahara. Sin embargo, en un foro multilateral entre treinta y cinco países como el de la CSCE no era posible plantear directamente temas específicos y propios de un país, por lo que la mayoría de esas cuestiones sólo fueron citadas por Laureano López Rodó y Carlos Arias Navarro –parcialmente- en los discursos públicos y, sobre todo, en las entrevistas bilaterales que ambos mantuvieron en la primera y tercera fase de la Conferencia, respectivamente, con resultados más bien discretos. Gibraltar, por afectar de lleno a la cuestión de la organización territorial europea, fue la excepción: aunque desde la llegada de López-Bravo a Exteriores se había dejado de plantear este litigio en foros multilaterales, la delegación española presentó, por orden directa del ministro, una declaración interpretativa aclarando que el respeto por la inviolabilidad de las fronteras que su Gobierno respetaba no significaba bajo ningún concepto el reconocimiento de Madrid al *statu quo* en el Peñón; a través de este documento, que supuso un auténtico golpe de efecto en los pasillos diplomáticos del Centro “Dipoli” de Helsinki, España mostró su rechazo tajante a la equiparación de “inviolabilidad” con “intangibilidad”, defendiendo, por el contrario, el principio de la modificación pacífica de las mismas, como bien se encargó de recordar el embajador jefe de la delegación hispana, Nuño Aguirre de Cárcer.

La escasa planificación estratégica en materia de política exterior del régimen de Franco -centrado prácticamente en exclusiva en hacerse “perdonar” sus orígenes y en garantizar su propia supervivencia- hizo que la delegación española pusiera especial énfasis en cuestiones técnicas como turismo o emigración, que se convirtieron en “ideas fuerza” clave de su actuación en la CSCE. En concreto, se propuso la “promoción técnica del turismo” en el ámbito de la cooperación económica pero también la utilización de dicha industria –la primera de la economía nacional- como impulso para el conocimiento y respeto mutuo entre los pueblos de Europa en la categoría de contactos humanos. Igualmente, la introducción de la migración intraeuropea en la agenda de la CSCE, que no contó con pocas reticencias, se debió también a razones de interés nacional, ante la importante cantidad de emigración española en el Viejo Continente, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida en el exterior y fomentar acuerdos multilaterales en esa materia entre todos los países participantes en la CSCE para resolver cuestiones concernientes a los contactos humanos como la reunificación familiar. España también tuvo un protagonismo esencial en el “cesto” militar al proponer “otras medidas de confianza mutua entre Estados participantes”, que contaron con un apoyo unánime desde el principio. También, España jugó a la defensiva cuando Yugoslavia propuso la inclusión del término “minorías nacionales” en las cuestiones referentes al respeto por los Derechos Humanos y al ámbito educativo-cultural, obteniendo del resto de Estados participantes que los derechos de los individuos pertenecientes a dichas minorías no fueran en ningún caso la existencia de “derechos” intrínsecos a dichos grupos; Madrid reaccionó fulminantemente pensando en el complicado engranaje territorial español, en el auge de los nacionalismos periféricos y en la consideración de “minorías” que podría darse algún día de catalanes, gallegos y vascos, de ahí que moderase la inicial proposición yugoslava y consiguiese del resto de Estados participantes complementarlo con el término “lenguas y culturas regionales”.

Donde la delegación española sí tuvo un papel esencial y protagonista, mayor del que se podía esperar por la débil posición de su país en la escena internacional, fue en las cuestiones concernientes al Mediterráneo. Desde el inicio, España intentó superar el marco estrictamente europeo prefijado para la CSCE y teñir de universalismo sus intervenciones en Helsinki; no en vano, su delegación insistiría en calificar a dicho país como “atlántico y mediterráneo” y como “potencia media” puente entre Europa, África y América, continente al que la delegación española y sus más altos representantes en Helsinki aludirían en más de una ocasión. La especial consideración otorgada por Espa-

ña al tema mediterráneo partía de un fundamento clave: ante el progresivo deshielo que se iba produciendo en Centroeuropa -gracias a la *Ostpolitik* lanzada por el canciller Brandt y las conversaciones de desarme que iban manteniendo Este y Oeste- y el aumento de tensión en la “periferia mediterránea” -a la que amén de la dimensión Este-Oeste propia del mundo bipolar había que añadir la tensión socioeconómica Norte-Sur propia de países descolonizados-, era necesario insistir en que la seguridad en el *Mare Nostrum* era “inseparable” del conjunto de la seguridad europea. Fruto de la consideración del Mediterráneo como área prioritaria tradicional de la acción exterior española, de la “amistad hispano-árabe” –“política de sustitución” esencial durante el franquismo- y de los problemas latentes en dicha región, Madrid defendió de cara a la CSCE que la distensión en Centroeuropa no debía acompañarse por un incremento de la tensión en la zona mediterránea; que era utópico pensar en la plena desmilitarización pero sí se debían tomar las medidas pertinentes para una progresiva reducción de fuerzas de las superpotencias en el Mediterráneo; y que el conflicto de Oriente Medio no debía ser el pretexto para evitar que las cuestiones concernientes al *Mare Nostrum* se pudiesen tratar en Helsinki.

El que fuera ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López-Bravo, fue el primero en plantear públicamente el *linkage* entre seguridad mediterránea y seguridad europea. Tal y como confesó el propio jefe de la diplomacia española a distintos colegas de países occidentales, y lejos de las tradicionales agitaciones sobre “conspiraciones judeomasónicas”, las amenazas reales para España provenían de los conflictos producidos en su flanco meridional, no de Europa centro-oriental, región en la que pretendía focalizar su atención la CSCE. De esa forma, en Naciones Unidas en 1970 y posteriormente en distintos viajes oficiales –entre ellos, a Grecia y Turquía-, el entonces jefe de la diplomacia española insistió en la importancia de crear una “conciencia común” entre todos los países ribereños y llevar a cabo una “concertación mediterránea” como proceso paralelo pero, al mismo tiempo, convergente con la futura CSCE. Sin embargo, siendo consciente de que plantear cuestiones de orden militar en el Mediterráneo en un foro como el de Helsinki podía ser un aspecto polémico, Madrid preconizó que la cooperación entre países ribereños comenzase por sectores “no controvertidos” como la cultura, el comercio, etc. pero sin desdeñar la “dimensión mediterránea” de la seguridad europea. Asimismo, España acabó consiguiendo, con el apoyo de otros países, que las cuestiones concernientes al Mediterráneo figurasen de forma transversal en forma de *chapeau* en el Orden del Día de la Conferencia y como capítulo propio en el Acta Final de

Helsinki; al mismo tiempo, obtuvo del resto de participantes el apoyo a la presencia en la CSCE de los Estados de la ribera sur, tras el interés manifestado por Argelia y Túnez, y se acordó que tendrían derecho a presentar –sin voz ni voto en el plenario– sus contribuciones sobre los temas tratados en las distintas Comisiones y Subcomisiones. Fracasó, sin embargo, su propuesta de que el tema de Oriente Medio se tratase en un *contact body* en el seno de la CSCE; los países occidentales lo vetaron pensando que, cuanto más lejos estuviese dicha cuestión de las reuniones de Helsinki y Ginebra, mejor.

España buscó con sus fórmulas de concertación y conciencia común y su propuesta para tratar cuestiones del Mediterráneo en la CSCE llevar a cabo una “política de prestigio” que se le resistía desde hacía décadas, defendiendo –con moderación y realismo– los intereses de los países de la ribera sur para que de una u otra forma participasen en la futura Conferencia de Seguridad. Pero España no fue la única protagonista a la hora de defender la particularización regional de un área tan sensible como el Mediterráneo en Helsinki y Ginebra. Así, los Gobiernos francés e italiano, también mostraron gran interés en el tema pese a su timidez inicial, llegando incluso a romper la “disciplina” comunitaria que había acordado no hacer particularizaciones regionales en el foro de Helsinki; Madrid trabajó estrechamente y en igualdad de condiciones con París y Roma, que contaban con una mayor fuerza diplomática a nivel internacional al ser actores claves de la CEE y de la OTAN, dos organizaciones a las que, al mismo tiempo, anhelaba adherirse Madrid; y también le sirvió para iniciar un deshielo con Yugoslavia, país con el que los vínculos de España eran prácticamente inexistentes, al converger en la importancia dada al Mediterráneo. Francia e Italia acabaron tomando el relevo de España, en buena parte por una relativa displicencia de ésta en la segunda fase de la Conferencia. Así, la delegación española se limitó a apoyar y matizar –con una alusión a la Declaración de Relaciones Amistosas entre los Estados– el proyecto de “Declaración Mediterránea” presentado por Italia, que sería el que, junto a fragmentos de otra iniciativa de Chipre, Malta y Yugoslavia, aparecería en el Acta Final de Helsinki. Precisamente, tampoco podemos olvidar el papel desempeñado por la delegación de Malta, cuyo primer ministro, Dom Mintoff, protagonizó excéntricas actuaciones y presentó propuestas utópicas en ese momento, como la del abandono completo de las dos superpotencias del Mediterráneo o que los países de la ribera sur acudiesen a la CSCE con voz y voto, en igualdad de condiciones con el resto de Estados participantes, causando un frontal rechazo en las cancillerías occidentales y orientales. El rol de centralidad ejercido por Italia, Francia y España –que, con el refuerzo yugoslavo, lideraron el “lobby pro medi-

terráneo”- neutralizó la radicalidad de las propuestas maltesas y evitó que, junto a crisis como las de la guerra del Yom Kippur o el conflicto de Chipre, las discusiones sobre la “cuestión mediterránea” en la CSCE fueran limitadas y efímeras.

Mientras, el protagonismo de la actuación española en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa recayó principalmente en la Administración Exterior y en sus funcionarios, esto es, los diplomáticos, destacando nombres como los de Nuño Aguirre de Cárcer, Javier Rupérez, Jaime Argüelles, Miguel Solano, Carlos Spottorno, Gil Armangué, José Antonio López Zatón y Carlos Fernández Espeso. Sin embargo, los diplomáticos no monopolizaron la actuación española en la CSCE, sino que la misma varió, dependiendo de quién ocupase el despacho ministerial en Santa Cruz. Cuando el Gobierno de España fue invitado a participar en la futura Conferencia de Seguridad a través del conocido memorándum remitido por Hungría, Castiella estaba prácticamente a punto de abandonar Exteriores y el Ministerio se encontraba, pues, en una situación de práctica interinidad. Aún así, desde Santa Cruz se ordenó a la Embajada de España en París responder positivamente a la invitación del país magiar, si bien desconocemos, por falta de fuentes, el proceso de toma de decisiones que rodeó dicha decisión. Por el contrario, Gregorio López-Bravo fue un ministro activo en lo tocante a la futura participación de España en la CSCE, mostrando un gran interés por el tema, tal y como se demuestra en las intensas giras internacionales que realizaba –y en las que dicha Conferencia siempre ocupaba algún punto del orden del día- y en sus discursos ante Naciones Unidas, instando al resto de países implicados a dar mayor celeridad al proceso que desembocase en su celebración. Igualmente, López-Bravo siguió con especial atención todo lo que acontecía en las Consultas Previas de Helsinki: él fue quien, por ejemplo, dio orden directa a Nuño Aguirre de Cárcer para que hiciera una declaración interpretativa sobre España y Gibraltar; de ahí que España deviniera la “delegación revelación” en la reunión preparatoria a la Conferencia, siendo el país participante que más propuestas y enmiendas registró. Todo lo contrario cabe destacarse de Laureano López Rodó, si exceptuamos su visita a la primera fase de la Conferencia y, sobre todo, de Pedro Cortina Mauri.

El desinterés manifestado hacia la CSCE por parte del último jefe de la diplomacia española en la dictadura -en línea con el desgobierno más absoluto en el que cayó Exteriores bajo su mandato- fue palmario y evidente, pese a ser la Conferencia de Helsinki el foro internacional, de carácter multilateral, en el que la España de Franco podía tener más protagonismo y más visibilidad mediática. En la difícil fase de negociaciones de

Ginebra, la escasez de recursos humanos y materiales fueron innumerables; y si bien existieron intercambios epistolares entre la Representación Permanente en la ciudad suiza y el Palacio de Santa Cruz, las decisiones llegaron tarde, los relevos de personal no se hicieron al ritmo que exigía la Conferencia, etc.; de ahí que, en multitud de ocasiones, España perdiera la iniciativa en Ginebra y tuvieran que ser los propios diplomáticos los que, actuando autónomamente, acabasen dirigiendo su propia actuación en la segunda fase de la Conferencia en más de una ocasión; incluso, intentaron suplir la falta de iniciativas temáticas ejerciendo labores de mediación entre bloques, firmando propuestas e iniciativas de registro provisional de acuerdos. Pero, cabe concluir que no hubo un “olvido” ni “marginación” permanente ni estructural por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores hacia sus funcionarios diplomáticos en la CSCE, sino que dicha situación era irregular y coyuntural; esto es, el proceso de toma de decisiones dependía de la situación del Ministerio y de la prioridad que le diera en su agenda política el ministro de turno. Los diplomáticos españoles presentes en todas las fases de la CSCE sí tuvieron que enfrentarse a un escaso reconocimiento a nivel interno y un eco mediático intermitente: mientras que se siguió con gran interés en la prensa la presencia de Laureano López Rodó y, sobre todo, de Carlos Arias Navarro -por el hecho inédito en décadas que suponía su presencia en una cumbre de alta política internacional como la de Helsinki-, el seguimiento fue discontinuo en el resto de fases: discreto en el caso de las Consultas de Helsinki -*ABC* y *La Vanguardia*, que contaban con el mismo corresponsal, fueron las cabeceras que dieron más cobertura- y prácticamente inexistente en las largas y difíciles negociaciones de Ginebra.

Por su parte, aunque fue el Palacio de Santa Cruz el que tomó la mayor parte de la iniciativa política de España en Helsinki y Ginebra, y coordinó toda la actuación desde el inicio desde Madrid con varios altos cargos, no sólo diplomáticos formaron parte de la delegación de España en la CSCE. Así, militares representando al Alto Estado Mayor del Ejército, funcionarios del Ministerios de Información y Turismo y de Trabajo, y técnicos comerciales del Estado. Cabe señalar los problemas principales se dieron con funcionarios del Ministerio de Comercio, a los que los diplomáticos acusaban de falta de compromiso y de frecuente inasistencia a las reuniones de las Subcomisiones pertinentes. Donde sí hay absoluto vacío es en lo relativo al papel que pudo jugar el general Franco en la toma de decisiones sobre la CSCE: en principio, las fuentes nos indican que el dictador permaneció al margen de todo el proceso desarrollado antes, durante y

después de la Conferencia de Helsinki pese a la trascendencia de la misma para la política exterior del país.

Por último, la influencia del proceso de la CSCE en la evolución política interna y externa de la España tardofranquista fue limitada. Cabe destacar que sí se confirmó en cierta manera una relativa “estandarización” u “homologación”, una vez más, del régimen de Franco, si bien esto no fue un éxito propio de la dictadura: desde el Pacto de Varsovia se defendió que en la futura Conferencia estuviesen presentes todos los países del Viejo Continente, con independencia de su naturaleza política y de su sistema económica. Los diplomáticos españoles, como se ha comentado, recibieron en la CSCE un tratamiento normalizado en un foro que no siempre funcionó según la lógica Este-Oeste –y España fue uno de los países que se encargó de que eso fuera así-, sino que era, oficialmente, a treinta y cinco bandas, trabajando en hasta cuatro grupos –socialistas, occidentales, neutrales/no alineados e independientes-; España fue relegada al *caucus* de “país independiente” junto a la Santa Sede, San Marino y Liechtenstein. Tanto López Rodó como Arias Navarro recibieron un tratamiento cortés, si bien el que fuera ministro de Exteriores en 1973, carente de experiencia diplomática, se encontró con ciertos recelos por el “giro a la derecha” con el nombramiento de Carrero Blanco –incluso, no deja de ser llamativo que fuera enviado a la última fila de la foto de familia-. Actitud bien distinta a la dispensada a Arias Navarro: pese a que se habían escasos avances en el terreno de los hechos tras el “espíritu del 12 de febrero”, las esperanzas depositadas en una posible evolución a la democracia en España –que se veía factible ante la más que pronta desaparición física del general Franco- y la difícil situación de Portugal –juzgada de “prerrevolucionaria” por la mayor parte de los países occidentales-, jugaron a su favor; no en vano, el propio presidente del Gobierno, más que para afrontar los desafíos en política exterior –sobre los cuales su conocimiento era exiguo-, perseguía, con sus entrevistas, “blanquear” la imagen de la dictadura y, sobre todo, lograr un relativo apoyo de los líderes presentes en Helsinki a su presunto aperturismo para así reforzar su poder frente al “búnker” del régimen.

Sin embargo, todo aquello se derrumbó con los fusilamientos de septiembre de 1975: España quedó ante la opinión pública internacional como el primer país firmante del Acta Final de Helsinki en violar públicamente dicho acuerdo, incluso antes de que fueran visibles las persecuciones existentes en las dictaduras comunistas. Por paradojas de la Historia, también fue España el primer país que, con el régimen dictatorial en proceso de desmantelamiento tras la muerte de Franco, aplicó los principios de evolución

política en materia de Derechos Humanos y libertades fundamentales recogidos en el documento fundamental del proceso de la CSCE. Las distintas fuentes y testimonios recogidos no nos permiten averiguar ni concluir que Helsinki fuera una “guía esencial” de la Transición para los actores políticos y sociales que conducían la misma; aunque, aprovechando la celebración de la Conferencia de Seguridad de Madrid a inicios de los años 80, el Gobierno de España sí intentó recalcar la “influencia” del proceso de la CSCE en su proceso de reforma política y el cumplimiento que había hecho de dicho texto. Pese a todo, lo adoptado en la Conferencia de Helsinki no existen evidencias empíricas de que jugase una trascendencia clave en la evolución interna de España, al contrario de lo que ocurrió en las naciones de Europa del Este, hecho este último que explica, probablemente, el por qué de la escasa atención prestada a este proceso.

En definitiva, a la vista de su estructura, funcionamiento y composición, la CSCE supuso un instrumento de diálogo hasta entonces vedado para la España de Franco, que sirvió para romper parcialmente el alejamiento internacional que sufría el régimen franquista, tal y como demuestran las múltiples rondas bilaterales de altos cargos de Exteriores –liderados por Gregorio López-Bravo–; las entrevistas mantenidas por Laureano López Rodó y Carlos Arias Navarro en la primera y tercera fase, respectivamente, de la conferencia de Helsinki; pero sobre todo, el trato normalizado y estandarizado que, en líneas generales, recibió la delegación española durante el desarrollo de las reuniones, la cual, incluso, consiguió que el español fuera lengua oficial y de trabajo de la Conferencia de Seguridad y logró estar presente en la mayoría de las “negociaciones de pasillo” que marcaron e incluso decidieron buena parte del destino de una conferencia multilateral como la CSCE. Pero, pese a que sus delegados en las distintas fases de Helsinki y Ginebra realizaron un meritorio y notable papel -y más teniendo en cuenta los problemas internos y externos que rodeaban su actuación en dicho foro multilateral paneuropeo-, la evolución de los acontecimientos a nivel interno frustró a corto plazo la gran oportunidad que para la diplomacia española supuso participar en este foro.

Así, cabe calificar a la Conferencia de Helsinki como la última gran ocasión perdida para el régimen de cara a modificar su discontinua conducta internacional: la CSCE no sirvió para resolver los problemas latentes de la política exterior del país; ni sirvió para desbloquear las relaciones con organizaciones de cooperación euro-atlánticas como la OTAN o instituciones políticas europeas destacables como la CEE ni el Consejo de Europa, quedando la asistencia a la CSCE como un remedo de integración en el “concierto europeo”; ni se consiguió reforzar el comercio exterior con los países participan-

tes a través de posibles acuerdos bilaterales; ni se mejoraron los vínculos con el bloque del Este para alcanzar la plena normalización –con el consiguiente respaldo y homologación que ello hubiera supuesto–, no superando el listón heredado de López-Bravo: el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Democrática Alemania y la República Popular de China en 1973. Probablemente eran objetivos demasiado ambiciosos para la situación y no se pudo llegar a más. Porque, además, el contexto de la época no fue ajeno a la situación: la acuciante agonía de la dictadura y el aislamiento final fruto de la feroz represión final asfixiaron los destellos brillantes que la diplomacia española había dejado entrever en la reunión multilateral más importante de la era de la distensión. En definitiva, el Gobierno español logró hacerse ver y hacerse oír, y que el resto de Estados participantes de la CSCE –entre ellos, los representantes de las potencias más destacadas de la política internacional– conocieran su posición sobre las materias que más directamente les afectaban. Igualmente, Helsinki fue un punto de inflexión para España y el trato recibido por su delegación fue el reconocimiento global de que las cosas estaban cambiando o iban a cambiar en breve en dicho país. Sin embargo, la posible metamorfosis fue inexistente e imperceptible a corto plazo, revelando los condicionantes que tuvo que afrontar una política exterior, la del franquismo, especialmente volcada en garantizar la supervivencia del régimen y lastrada por su escasa capacidad de maniobra, su limitado acervo internacional, la naturaleza dictatorial del régimen político que regía los destinos de España y su nada favorecedora legitimidad de origen.

Pero, a medio plazo, la semilla plantada por la mayoría por la delegación española en la CSCE acabó dando sus frutos. Una vez fallecido Franco e iniciada la Transición, la política exterior cambió de rumbo y se adecuó a la de un régimen democrático. Así, la diplomacia española jugaría un papel mediador esencial en la Conferencia de Belgrado donde, además conseguiría que Madrid fuera la siguiente sede de la segunda reunión de *follow-up*, a inicios de los 80, en un contexto de frenético cambio a nivel nacional, pero también internacional. España acogería y salvaría, en buena medida gracias a la mediación del presidente socialista Felipe González, el proceso nacido en Helsinki, que había estado a punto de descarrilar. Si bien las posiciones y la situación de España en la reunión de Madrid nada tenían que ver con lo defendido por este país en la capital de Finlandia y en Ginebra, la CSCE sí fue un punto de inflexión para una diplomacia española acostumbrada a trabajar en el ostracismo pero cuyos resultados se hicieron visibles años después, fallecido Franco, y con un país democrático y plenamente integrado en el concierto de naciones europeas y occidentales.

CONCLUSIONS

(English version)

The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) was the most important multilateral diplomatic event of the 1970s. It marked a major turning point not only for the era of *détente*, but also in the History of Europe. This meeting, known as the Conference of Helsinki, began as a necessary claim of the socialist bloc. The creation of a “western glacis of security” –a solid principle of Russian foreign policy- after the communistization of Eastern and Central Europe, the “Barbarossa syndrome” coming from World War II, and the confrontation with the United States prompted the countries under Communist rules to call for a meeting of all European countries, regardless of their international alignments. In the absence of a peace treaty, the Conference’s goals were to obtain ratification of the status quo agreed of Central and Eastern Europe agreed upon by the Allies at Yalta, to endorse the borders emerged in 1945 and to create a “European collective security system”.

Three reasons led both Washington and the Western Foreign Ministries to disregard the proposal outlined by the East: firstly, they considered it as an attempt to prolong *ad aeternum* the geopolitical situation of Central and Eastern Europe, and especially the division of Germany; secondly, they feared that a *droit de regard* would be exercised by the East over the West, and it would not be reciprocal; and finally, it would endanger the emergent process of European integration and its Atlantic linkage, expelling the United States from Europe, with obvious geopolitical consequences, especially for the Western Germany. However, the Communist bloc persisted in its initiative. In this way, the failed projects of regionalization of European security such as the denuclearization plan for Central, advanced by the Polish Foreign Minister Adam Rapacki, did not prevent the Warsaw Pact countries from progressively defining their objectives for their long-awaited Conference, which took a definitely form in the so-called “Budapest Appeal” (1969). Finland offered then to host the future summit on European security.

Therefore, the CSCE of Helsinki came out in the *détente* and it contributed to reinforce it, but its origins come be traced back to the 1950s. Aside from, the West’s informal respects of Europe’s spheres of influence –materialized in the nonexistent Western intervention in the 1956 Budapest Uprising, the reluctant acceptance of the Berlin Wall in 1961, and the uncontested invasion of Czechoslovakia in August 1968 by Eastern troops to put an end to the Prague Spring- and the intense “diplomacy of communiqués” between NATO and the Warsaw Pact, three conditions eased the road to Helsinki: the inclusion among the participants of the United States and Canada, as nations involved in European security; the assumption by the Eastern countries that issues relating to human

rights would be present in the agenda; and Willy Brandt's *Ostpolitik* -which implied a tacit recognition by Bonn of European borders-, the signing of the SALT I and ABM treaties between the two superpowers, and the Soviet acceptance of the linkage between the CSCE and the talks for mutual and balanced reduction of conventional forces in Central Europe (MBFR) required by United States and most NATO countries.

As the proceedings of the Conference went on, the Communist bloc renounced to some its initial goals, while some subjects prejudicial to them –such as those related to Human Rights- entered the agenda for the CSCE. In addition, the treaties consolidating Chancellor Brandt's *Ostpolitik* had already covered most of the expectations of Moscow. In Helsinki, the USSR wanted the other Western countries, and especially the United States, to ratify the same conditions. So, the Warsaw Pact tried to rush the meeting to ensure the fast and definitive approval of the borders fits in Yalta and the signature of new multilateral agreements on fields such as the economy, sciences, technology, the environment, etc. Although the Helsinki Final Act was not in itself an “international treaty” -it was more a “political and moral commitment” based on the signature of the Heads of State and Government of the countries participating in the CSCE-, its mere approval was a salutary lesson in Eastern Europe.

The pessimistic predictions of critical sectors against the Helsinki process did not take place: the situation ratified in Helsinki already existed and had been respected by Western countries for twenty years, the borders were not “intangible” -but modifiable by peaceful ways- and the “Brezhnev doctrine” was not confirmed. It was just the opposite: the violation of sovereignty and the interference in internal affairs of other States was actually condemned. Furthermore, the CSCE process was enriched with an intra-European cooperation system which went beyond the principles of the Decalogue, acquiring a multidimensional perspective which affected areas such as the economy, culture, education and above all, Human Rights. The lack of political and administrative reforms within the human dimension -violating the “moral agreement” contained in the Final Act- worked as a real “boomerang effect” against the communist regimes of Eastern Europe. So, they could see how, shortly after the signing of the founding document of the CSCE process, various dissident movements sprang with great force in Czechoslovakia, Poland and the Soviet Union itself. Aware of the contents and political symbolism of the Helsinki Final Act, all of those movements claimed to be observing its spirit and its letter contained, and demanded their governments to respect the clauses upholding Human Rights and the fundamental freedoms, in what was a genuine trap tended by

the Western countries against the Eastern regimes, obsessed to fulfill their objectives for the CSCE as quickly as possible. Though it goes beyond the chronological framework of this dissertation, it might be said that the rise of opposition groups after the Act of Helsinki played a key role in triggering the collapse of communist rule in Central and Eastern Europe in 1989.

On the other hand, Spain was one of the countries which most eloquently defended from the very beginning the meeting of a Conference on European Security. Lacking a careful strategic planning, Spain's foreign policy under Franco's dictatorship had a single objective: to gain international recognition to assure the survival of the regime. The Francoist dictatorship had already put an end to its international isolation with its admission to the United Nations in 1955. It also participated in European technical bodies such as the Organization for European Economic Cooperation –currently the OECD– and the UN's Economic Commission for Europe. However, Franco's Spain never took part in the European Economic Community, the NATO and the Council of Europe.

The Spanish regime was at the time characterized as a “supporting actor” or, rather, a mere observer of the international scene. However, the intention of the Warsaw Pact countries to convene all European nations “without exception”, regardless of their political or economic model, led the Hungarian Government to invite Spain to the future multilateral meeting on European security. This one was the first time since 1939 that Spain was invited to participate in a multilateral forum of this nature and in full equality with all the other participant States. The Conference of Helsinki was seen in Madrid not only as the first fruit of the so-called “Spanish *Ostpolitik*” –begun by Castiella and carried out by López-Bravo– but also as the end of its “exceptionalism” in Europe. Thus, the CSCE was conceived at the Palacio de Santa Cruz as the first forum to which Spanish diplomacy would be invited by its own merits and where it could play a relatively important role within the “concert of European nations”. At the same time, it could serve: to safeguard Spain's situation –in the belief that it would inaugurate a system of collective security for the continent–; to strengthen its ties with Western nations, not too strong in some cases; and to normalize relations with Eastern Europe. Therefore, senior officials at the Palacio of Santa Cruz had a clear view from the beginning: if for Franco's Spain –a country outside the European political center– “to go where we will be able to go” was peremptory, the future CSCE would offer a unique opportunity. Paraphrasing a Spanish diplomat, the “petrification” of European geopolitics brought about by

the CSCE would harden the “crust” of an integrated Europe, making it more difficult for Spain to get to its core.

There are not enough empirical evidences to show that Spanish diplomacy played as essential a role in the run-up to Helsinki as the member States of NATO or the Warsaw Pact. However, we might conclude that it was an important supporter of the process. As Spain neither belonged to one of the two power blocks -though it was linked indirectly to the Western defense system thanks to its agreements with the United States-, nor was it a decision-making agent at the great power level, no one expected important contributions from such a peripheral country. Nevertheless, taking a cautious position, and having in mind its considerable interest in participating in a hypothetical Conference on Security, Spain became one of the most active countries in showing its support to initiatives of both the Warsaw Pact and Finland, as can be seen through its communiqués, its official memos and its interviews with other senior diplomats and Foreign Ministers of future participating States. In the middle of the doubts raised by Westerners, Spain publicly, clearly and decisively stated not only that it would participate in the CSCE, but also that it would support the Finnish capital, Helsinki, as meeting place. Consequently, Spain’s diplomacy tried to mend fences with the Eastern bloc and to strengthen its relationships with Finland, traditionally a neutral country, far from the scope Spanish foreign policy.

Also, contrary to what was usual, and before the work of the Helsinki Consultations had even begun, both blocs showed some interest in knowing the exact position of Spain, considered by them as a “neutral power”. That is clear from the large number of bilateral meetings that senior officials of Palacio de Santa Cruz, among them the Minister Gregorio López-Bravo, held with leaders and diplomats from key countries of the future Helsinki process. There were “dalliances” of Franco’s Spain with the socialist bloc, because they had some points in common such as non-interference in internal affairs, respect for political regimes independently of their ideology, and the rejection of the resolution of the problem of Berlin an indispensable pre-condition for celebrating the Conference. Spain’s attitude worried several NATO countries, something evident in the controversial visit of the Belgian special envoy André Forthomme, who had a heated discussion with the chief of Spanish diplomacy in February 1971. The Atlantic Alliance was aware that it did not have a majority in the future CSCE and it needed the support of countries like Spain. In the Conference, the decisions would be taken by con-

sensus, but counting on the support of independent and neutral countries could make the Western bloc stronger in its dealings with Eastern delegations.

Apart from its unconditional defense of a Conference on Security, the fundamental and permanent principles that Madrid defended in the CSCE process were:

1. The Conference had to be a truly multilateral forum which would overcome the East-West dimension. Spain did not defend the suppression of the blocs, but demanded more cooperation between Eastern, Western, neutral and independent countries.
2. The United States and Canada, despite their non-European character, should be invited to participate fully in the future Conference on Security in Europe on the grounds of their links to the political situation in that continent.
3. A preparatory meeting should be held to take into account the views of future participants and to define the Conference's procedural and thematic lines. However, it should not become a "pre-Conference" where the topics of the meeting would be dealt with.
4. Spain was in favor of recognizing all the "socio-political realities" existing in Europe and, in particular, the ideological and economic disparities between countries of the Old Continent. This was clearly stated in the "guiding principles" that Nuño Aguirre de Cárcer, chief of the Spanish delegation, advanced in his opening speech before the Helsinki Consultations in December 1972, aligning himself with the Warsaw Pact: to refrain from the use of force in all its forms affecting the territorial integrity or independence of single States; to respect the sovereignty and independence of all participating States; to ban any direct or indirect interference or coercion in their internal affairs; to respect their "own historical and cultural personality"; and to resolve all conflicts between States by such peaceful means as contemplated in international law.
5. Despite its initial misgivings with respect to the CSCE-MBFR linkage, Spain kept on defending that the peripheral nations of Europe should participate in the MBFR talks, at least as observers. It disagreed in restricting the meeting only to the superpowers and the countries directly affected. Spanish diplomacy was in favor of dealing military and disarmament issues at the CSCE, with the MBFR being part of the Helsinki process. Spain did not want to remain outside of an issue that could ultimately affect the Mediterranean region and, directly, its the national security.

6. The CSCE should go beyond of security and military affairs: it would deal with as many subjects as possible, including cooperation in fields such as culture and education, foreign trade, economics, the environment, industry, science and technology.
7. Founding a permanent body with consultative and coordinating functions was convenient. It would ensure the carrying out of the aforementioned “guiding principles”, and the continuity of the process born in Helsinki, giving concrete mandates to special UN agencies like UNESCO or ECE, and creating a new security system to overcome the bipolar logic and to concede equal rights to all participating States. Naturally, there was also a particular interest: the Spanish Government believed that such a permanent body would ensure its integration into the “European concert”, in a premier pan-European entity, something hitherto closed to Franco’s dictatorship. However, this forum for East-West talks had initially little to do with the European integration process. In fact, democratizing demands to Spain by the Common Market were sufficiently obvious, in contrast with the Helsinki Conference: the Spanish Government was invited there without pre-conditions.

Similarly, Madrid sought not only to break its isolation and to express its views on the situation of Europe, but also wanted to use the CSCE as a means for specific and limited purposes of its foreign policy, such as: the dispute on Gibraltar; the difficult negotiations for the renewal of the agreements with the United States and the Concordat with the Holy See; the stagnant talks with the European Economic Community; and the Sahara conflict in the final months of Francoism. However, in a multilateral forum with thirty-five countries as the CSCE, talking about a country’s particular issues was not possible. So most of these topics were only mentioned by Laureano López Rodó and Carlos Arias Navarro in their public speeches and, above all, in the bilateral meetings both of them held respectively on the first and third stage of the Conference, with modest results. Given its consequences for the European territorial organization, Gibraltar was the exception: this issue had not been dealt with in multilateral forums since López-Bravo had taken the Foreign Affairs portfolio. However, the very same Minister ordered the Spanish delegation to register an “interpretive statement” clarifying that its respect for the inviolability of boundaries did not mean “in any way” the recognition by Madrid of the status quo of this British colony. Spain expressed through this document its categorical rejection of the equalization of “inviolability” to “intangibility” and defended the

modification of boundaries by peaceful means, in what was a real masterstroke in diplomatic corridors at the “Dipoli” Congress Centre of Helsinki.

The lack of experience in these kind of meetings and the limited strategic planning of the Spanish foreign policy forced to the delegation of this country to lay emphasis on technical issues such as tourism or emigration, which became the “key ideas” of the Spanish delegation in the Helsinki and Geneva talks. Specifically, the “technical promotion” of tourism –the main industry of Spain- was promoted in the field of economic cooperation but also as a way for “mutual understanding and respect” between the peoples of Europe, being also proposed for Human Contacts Subcommittee. In the same way, the introduction of intra-European migration on the agenda of the CSCE, which met with little reluctance, was also due to reasons of Spanish national interest, with the aim of improving the living conditions of Spaniards abroad and encouraging multilateral agreements among all participant States also in fields having to do with human contacts such as family reunification. Spain also played an essential role in the military “basket” proposing “other measures of mutual trust between participating States”, which were backed by the other participants from the beginning. In addition, the Spanish delegation had to be on the defensive when Yugoslavia proposed the inclusion of the term “national minorities” in the questions concerning respect for Human Rights and educational-cultural fields, obtaining from other participating States that the rights of individuals belonging to such minorities should not imply in any case the existence of intrinsic “rights” for such groups. Madrid reacted quickly maybe taking into account the complicated problem of Spanish territoriality, within the framework of the rise of peripheral nationalisms and the possible consideration of “minorities” that Catalans, Galicians and Basques could reclaim someday. Hence, Yugoslav initial proposal was moderated and Spain convinced the other participants to add the term “regional languages and cultures” to “national minorities”.

The Spanish delegation had a greater than expected role in matters concerning the Mediterranean region, taking into account its weak position on the international scene. Spain tried to overcome the strictly European CSCE framework giving its interventions in Helsinki a tinge of “universalism”. Not surprisingly, this delegation would insist in defining this country as “Atlantic and Mediterranean” and as a “middle power”, a bridge between Europe, Africa and Latin America, being the latter a continent mentioned frequently by the Spanish delegation and its highest representatives in Helsinki. The special consideration Spain gave to the Mediterranean area was based on a key aspect: the

gradual ice-melting produced in Central Europe thanks to the *Ostpolitik* launched by Chancellor Brandt, and the disarmament talks that East and West were carrying out, while tensions increased between East and West at the “Mediterranean periphery”, and between North and South as a consequence of socio-economic differences typical of decolonization. Therefore, Spain insisted that security at the *Mare Nostrum* was “inseparable” from European security. Madrid defended in the CSCE that détente in Central Europe had not to be accompanied by increasing tensions in the Mediterranean area. Also, full demilitarization was labeled as “utopian”, though the taking of appropriate measures for the gradual reduction of the forces of the main powers in the Mediterranean was considered. Finally, it was agreed that the Middle East conflict should not serve an excuse to avoid in Helsinki issues concerning this sea. These positions were based on the fact that the Mediterranean region was a key international scenery for the foreign policy of Spain, being also linked to the traditional “Arab-Hispanic friendship” promoted by Franco’s dictatorship as an “alternative policy” to the isolation that the regime had suffered at the beginning.

The former Foreign Minister, Gregorio López-Bravo, was the first one to publicly raise the linkage between Mediterranean security and European security. The head of the Spanish diplomacy confessed to different colleagues from Western countries that the real threats for his country came from the conflicts on its southern flank, not from Central Europe, the region on which the CSCE would try to focus its attention. Then, López-Bravo proposed creating a “common consciousness” among all riparian countries which would lead to a “Mediterranean cooperation”, as a parallel process but at the same time converging with the CSCE. He did it at the United Nations in 1970 and later in the course of various official travels. However, being aware that raising military questions on the Mediterranean in Helsinki would be controversial, Madrid advocated that co-operation between riparian countries could begin in non-problematic sectors such as culture, trade, etc. but without ignoring the “Mediterranean dimension” of European security. Spain finally got that issues concerning the Mediterranean were included in the Conference’s agenda and had its own chapter in the Helsinki Final Act. Meanwhile, it also got the presence of the Mediterranean South Bank countries, following the interest expressed by Algeria and Tunisia. They should be entitled to submit their contributions on the topics covered in the various committees and subcommittees, without voice or vote in the plenary sessions. Nonetheless, Spain failed to set up a “contact body” to deal the Middle East conflict within the CSCE. Western countries ex-

pressed that the farther this issue stayed from the Helsinki and Geneva meetings, the better.

Insisting on this issue Spain sought to conduct a “prestigious policy” that had eluded it for decades. Spanish representatives at the CSCE did it advocating moderation and realism, along with the interests of the southern shore countries so that one way or another they could participate in the future Security Conference. But Spain was not the only one defending in the Helsinki and Geneva talks the particularity of a sensitive area like the Mediterranean. France and Italy also showed great interest in the subject despite their initial shyness. In fact, they finally broke the “discipline” of the European Community, which had agreed not to support regional particularisms in the CSCE. Madrid worked closely with Paris and Rome, whose Governments had more international leverage, given their presence in the EEC and NATO, two organizations which the Spanish regime wished to join. It also served Spain to initiate a rapprochement with Yugoslavia, a country with which its bonds were virtually nonexistent. France and Italy ended up taking over from Spain, largely by the relative indifference of the latter in the second stage of the Conference. Thus, the Spanish delegation limited itself to support and to put into context -with an allusion to the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States- the “Mediterranean Declaration” project presented by Italy that, with another one registered by Cyprus, Malta and Yugoslavia, would finally appear in the Helsinki Final Act. Neither can we forget the role of Malta. Its Prime Minister, Dom Mintoff, starred eccentric performances and recorded utopist proposals, such as the complete retirement of the two superpowers of the Mediterranean or the participation of South Bank countries in the CSCE on an equal basis with the other participating States. Valletta’s Government caused a deep rejection from Western and Eastern Foreign Ministries. The moderated role exercised by Italy, France and Spain -reinforced by Yugoslav support- leading the “pro Mediterranean lobby”, prevented the radicalism of the Maltese proposals and the crises like the war of Yom Kippur or the Cyprus conflict, from downgrading the discussions on the “Mediterranean question” in the CSCE.

On the other hand, the weight of the Spanish intervention in the Conference on Security and Cooperation in Europe mainly fell on diplomats, especially on names such as Nuño Aguirre de Cárcer, Javier Rupérez, Jaime Argüelles, Miguel Solano, Jorge Fuentes, Carlos Spottorno, Gil Armangué, José Antonio López Zatón and Carlos Fernández Espeso. However, they did not monopolize Spanish actions in the CSCE,

given that they depended on who occupied the ministerial office at Palacio de Santa Cruz. When the Government of Spain was invited to participate in the future meeting through the memorandum submitted by Hungary, Castiella was almost ready to leave the Foreign Affairs portfolio and the Ministry was in an interim state. That situation notwithstanding, the Embassy of Spain in Paris was ordered to answer positively to the invitation of the Hungarian nation, although the decision-making process surrounding this decision is unknown, due to a lack of sources. By contrast, Gregorio López-Bravo was an active Minister with regard to the future participation of Spain in the CSCE, showing great interest in this subject, as was shown by his intense international tours - where talking about the Conference was always in his agenda- and by his speeches at the United Nations, urging the involved countries to accelerate the process leading to its final convocation. Similarly, López-Bravo followed with special attention everything that happened in the Helsinki Consultations. For example, as we could read above, he gave Ambassador Nuño Aguirre de Cárcer the direct order to register an interpretative statement on Spain and Gibraltar. Also, the Spanish Representation became the “revelation delegation” in the preparatory meeting for the Conference, being the participant State that recorded more proposals and amendments. On the contrary, the lack of interest revealed by Laureano López Rodó -except for his visit to the first phase of the Conference- and, above all, by Pedro Cortina Mauri should be noted.

The lack of interest towards the CSCE shown by the last head of Spanish diplomacy during the dictatorship -in line with the most absolute anarchy in which the Ministry of Foreign Affairs fell under his tenure- was obvious and evident, despite being the Conference of Helsinki the most important multilateral forum in which Franco’s Spain could gain prominence and media visibility. In the difficult phase of negotiations in Geneva, the shortage of human and material resources were innumerable; and while there were exchanges of letters between the Permanent Representation in the Swiss city and the Palacio de Santa Cruz, the decisions arrived quite late, the replacements were not done at the pace required by the Conference, etc. Hence, many times, Spain lost the initiative in Geneva and the diplomats themselves, forced by circumstances, had to act on their own on more than one occasion at the second stage of the Conference. They even attempted to replace the lack of thematic initiatives with mediation efforts between blocs, as well as the signing proposals and initiatives for the provisional registration of agreements. But, it can also be concluded that there was not a permanent or structural “oblivion” or “marginalization” of diplomatic officials by the Ministry of Foreign Af-

fairs in the CSCE. However, their situation was irregular and cyclical; the process of decision-making depended on the situation at the Ministry and the priority given to it by each Minister on the political agenda. The Spanish diplomats, who were at any of stages of the CSCE, had to face a limited reconnaissance at home and an intermittent media attention. While the media followed with great interest the presence of Laureano López Rodó and, above all, Carlos Arias Navarro –because of the unprecedented character of his presence at a summit of high international relevance like Helsinki-, the attention was intermittent in all the other stages: discrete in the case of the Helsinki Consultations - excepting the case of *ABC* and *La Vanguardia*, which had the same correspondent and gave the talks more coverage-, and practically nonexistent in the long and difficult negotiations in Geneva.

Meanwhile, although the Palacio de Santa Cruz took most of the political initiative for the Spanish participation in Helsinki and Geneva, and coordinated the entire performance from the very beginning, there were not only diplomats in the delegation of Spain before the CSCE. Thus, there were also at various levels, in the Spanish representation before the Conference, military Chiefs of Staff of the Army and from other departments such as the Ministries of Information and Tourism, Commerce and Employment. It should be noted that major problems arose with officials of the Ministry of Commerce, accused by the diplomats of lack of commitment and frequent failure to attend the meetings of their pertinent subcommittees. Where there is an absolute vacuum is in the role that General Franco could play in the decision-making process regarding the CSCE: in principle, all sources suggest that the Spanish dictator did not meddle in the process before, during and after the Conference of Helsinki in spite of its importance for the country's foreign policy.

Finally, the influence of the CSCE process in the home and foreign policy in the latest moments of Francoism was limited. Notably, a relative “standardization” or “normalization” of the Franco's regime was confirmed once again, although this was not a success of which the dictatorship was responsible in the strict sense, because the Warsaw Pact argued that in the future Conference ought to be present all the countries of Europe, regardless of their political nature and its economic system. Spanish diplomats received in the CSCE a standard treatment in a forum that did not always work according to the East-West logic. In fact, Spain wanted to go beyond that logic in a meeting with thirty-five participants, working on up to four groups: the Westerners, the Socialists, the neutral/non-aligned and the independents. Spain was relegated to the sta-

tus of “independent country” along with the Holy See, San Marino and Liechtenstein. Both López Rodó and Arias Navarro received a courteous treatment. Although the Foreign Minister in 1973 was met with some misgivings due to the “turn to the right” after the appointment of Carrero Blanco -even, it is not striking that López Rodó was sent to the last row of the family-picture- and showed his lack of diplomatic experience. Arias Navarro was received with a different attitude, despite the little progress in the realm of facts after the “spirit of the 12th February”. However, Western leaders had expressed their hope for a possible evolution to democracy in Spain, which looked feasible with the prompt physical disappearance of General Franco that seemed to be imminent. Also, the situation in Portugal -labeled as “pre-revolutionary” by most Western countries-, played in his favor. Not surprisingly, the Spanish Prime Minister, instead of meeting the challenges of foreign policy -his knowledge in these matters was scant- tried through his interviews to “whiten” the image of the dictatorship and, above all, to gain enough support from the leaders present at Helsinki for his alleged reforms, in order to strengthen his position against the “bunker” of the regime.

However, everything collapsed with the executions of September 1975: Spain became the first signatory country of the Final Act of Helsinki which publicly violated the agreement in the eyes of international public opinion, even before political repression was visible within the Communist bloc. By paradoxes of History, Spain was also the first country, within the process of dismantling its dictatorial regime after Franco’s death, which laid on the principles of political developments in the field of human rights and fundamental freedoms set out in the founding document of CSCE process. The different sources and oral testimonies recollected do not allow us to assert that Helsinki was an “essential guide” for the political and social actors who led the Spanish Transition to democracy. But, taking advantage of holding the Conference on Security in Madrid in the early 1980s, the Government of Spain tried to emphasize the “influence” of the CSCE in the process of political reform and the complete fulfillment of the text signed in Helsinki in August, 1975. Nevertheless, we can conclude there are not enough empirical evidences to show that the Helsinki Final Act played such an important part in the internal evolution of Spain, as it did in the nations of Eastern Europe, something which probably explains why this process has been given scant attention on the Spanish historiography.

In conclusion, in view of its structure, functioning and composition, the CSCE was a tool for dialogue hitherto closed to Franco’s Spain, which partially broke the interna-

tional ostracism suffered by the dictatorship, as it was demonstrated in: the multiple bilateral rounds held by senior offices of the Palacio de Santa Cruz -led by Foreign Minister Gregorio López-Bravo-; the interviews conducted by Laureano López Rodó and Carlos Arias Navarro in the first and third phases, respectively, of the Conference of Helsinki; and above all, in the normalized and standardized treatment that the Spanish delegation received, in general, in the course of the meetings; it even succeeded in making Spanish one of the official and working languages of the Conference, and managed to be present at most of the “hallway negotiations” that marked and decided the fate of a multilateral conference like the CSCE. While the Spanish delegates played a creditable and remarkable paper in the different phases of Helsinki and Geneva, especially taking into consideration the internal and external problems that surrounded their participation in this pan-European forum, the facts of September 1975 frustrated the great opportunity the Conference had provided for Spanish diplomacy.

So, the Conference of Helsinki should be labeled as the last great lost opportunity for the Franco’s regime to change its discontinuous international behavior. The CSCE did very little to resolve the underlying problems of its foreign policy; it did not serve to unlock the cooperation with Euro-Atlantic organizations such as NATO or relevant European political institutions such as the EEC and the Council of Europe -the CSCE remained as a “replacement” for integration in the “European concert of nations”-; foreign trade with the participating countries through bilateral agreements could not be strengthened; and links with the Eastern bloc could not be improved, not overcoming the legacy given by López-Bravo in this respect. They were probably too ambitious goals for the situation and they could not be reached. The context of the time was not strange: the urgent agony of the dictatorship and its final isolation resulted on fierce repression suffocated the bright flashes that Spanish diplomacy had hinted at the most important multilateral meeting at the era of détente. At least, Spanish diplomacy managed to be seen and be heard by the other CSCE participant States -the most outstanding representatives of big powers among them- on their position about the matters that affected them most in a straightforward way. Similarly, Helsinki supposed a turning point for Spain and the treatment received by the Spanish delegation was a global recognition that things were changing and were going to change in this country early. However, the possible metamorphosis was inexistent and imperceptible in the short term. That revealed the conditions that faced the Spanish foreign policy during Francoism, which was specially focused on ensuring the survival of the regime for decades. It was also hindered by its

limited maneuverability, its limited international background, the dictatorial nature of the political regime governing the destinies of Spain and its unflattering legitimacy of origin.

However, in the medium term, the seed planted by the Spanish delegation at the CSCE finally paid off. After General Franco's death and the beginning of Transition, the foreign policy of Spain also changed its course and was adapted to a democratic regime. Thus, the Spanish diplomats would play a key mediating role in the Conference of Belgrade where, in addition, they assured that Madrid would host the second CSCE follow-up meeting, in the early 1980s, in a context of frenetic change at national and international level. Spain would welcome and would save the born-in-Helsinki process, which had been close to derail. That would be possible largely thanks to the mediation of the Socialist Prime Minister Felipe González. While the positions and status of Spain in the Madrid meeting had nothing to do with what this country had defended in the capital of Finland and in Geneva, the CSCE itself was a turning point for a Spanish diplomacy used to working in ostracism, but the results were visible years later, when Franco died and Spain became a democratic country fully integrated into the concert of Western European nations.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes primarias: archivos y centros documentales.

1.1 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

- Legajo R 19877, expediente 6: DGPE (MAE). CSCE - Conferencia de Helsinki (1972-1973) - Conferencia de Seguridad y Cooperación en Helsinki, 1972 - Consultas Previas.
- Legajo R 16993: DGPE (MAE). CSCE. Conferencia de Helsinki (1972-1973) - Gibraltar.
- Legajo R 13709, expediente 13: DGPE (MAE). CSCE – Conferencia de Helsinki.
- Legajo R 13710: DGPE (MAE). CSCE – Conferencia de Helsinki (1972-1973).
- Legajo R 14050: CSCE – Consultas Multilaterales previas a la Conferencia de Helsinki (1972-1973).
- Legajo R 25687:
 - Expediente 4: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje oficial a Helsinki del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo de Castro (28 a 30 de mayo de 1973).
 - Expediente 5: Gabinete Técnico del Ministro. CSCE-Primera fase (1973). Viaje oficial a Helsinki del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Laureano López Rodó, para asistir a la primera fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (2 a 7 de julio de 1973).
 - Expediente 6: Gabinete Técnico del Ministro. CSCE (segunda fase). Septiembre de 1973 – julio de 1975.
 - Expediente 7: Visita oficial a Finlandia de Sus Altezas Reales los Príncipes de España (3 a 6 de junio de 1975).
- Legajo R 14051: Gabinete Técnico del Ministro. CSCE – Conferencia de Helsinki (1975).
- Legajo R 14115: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 14116: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.

- Legajo R 14117: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 14118: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 14119: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 14120: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 14121: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Segunda fase – CSCE Ginebra.
- Legajo R 21606, expediente 832'061.3 (4) -1/1: Dirección General de Asuntos Culturales (MAE). CSCE – Conferencia de Helsinki (1972-1976).
- Legajo R 25688, expediente 1: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje oficial a Helsinki del Ministro de Asuntos Exteriores, D. Pedro Cortina Mauri, formando parte de la delegación española en la tercera fase de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Del 29 de julio al 2 de agosto de 1975.
- Legajo R 25707, expediente 6: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo a las Naciones Unidas (XXV Asamblea General). Del 11 al 26 de octubre de 1970.
- Legajo R 25708, expediente 1: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo a las Naciones Unidas (XXVI Asamblea General). Del 25 de septiembre al 7 de octubre de 1971.
- ONU Caja 92. Reg. 77: Telegramas de la Representación Permanente de España en las Naciones Unidas al Ministerio de Asuntos Exteriores (1969-1970).*
- ONU Caja 94. Reg. 77: Telegramas del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Representación Permanente de España en las Naciones Unidas (1969).*
- ONU Caja 95. Reg. 77: Telegramas de la Representación Permanente de España en las Naciones Unidas al Ministerio de Asuntos Exteriores (1969-1970).*
- ONU Caja 96. Reg. 77: Telegramas de la Representación Permanente de España en las Naciones Unidas al Ministerio de Asuntos Exteriores (1969-1970).*

* Los telegramas enviados desde y a la Representación de España ante las Naciones Unidas, así como la mayoría de los de la Representación Permanente en Ginebra, carecían de indexación alfanumérica en el desaparecido Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Desde estas líneas, el autor quiere mostrar su agradecimiento a Dña. Pilar Casado, jefa de sala del citado Archivo, por permitirle dicha consulta.

- Legajo R 37490: MAE. Ministro. Correspondencia Embajada Helsinki (1969).
- Legajo R 37505: MAE. Ministro. Correspondencia Embajada Helsinki (1970).
- Legajo R 12913: DGPE (MAE). Finlandia. Política Exterior. Visita del Ministro de Asuntos Exteriores español (1973).
- Legajo R 13549, expediente 60: DGPE (MAE). Representación diplomática de España en Finlandia (1972).
- Legajo R 13551, expediente 13: DGPE (MAE). Representaciones diplomáticas de España en Finlandia. Actividades (1972).
- Legajo R 16605: Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales (MAE). Representaciones diplomáticas de España en Finlandia. Viajes de personalidades y viceversa (1969-1979).
- Legajo R 15301: Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales (MAE). Viaje a Helsinki del ministro de Asuntos Exteriores, Sr. López Bravo. 29 y 30 de mayo de 1972.
- Legajo R 14089: DGPE (MAE). Proyecto de viaje a Helsinki de los Príncipes de España (1975).
- Legajo R 19882, expediente 4: DGPE (MAE). Asuntos varios.
- Legajo R 10772, expediente 11: DGPE (MAE). Finlandia (1968-1970).
- Legajo R 10807:
 - Expediente 30: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Política exterior de Finlandia (1969).
 - Expediente 32: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Relaciones fino-soviéticas (1969).
- Legajo R 11198, expediente 50: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Viajes y visitas del presidente de la República de Finlandia (1969).
- Legajo R 11532, expediente 9: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Viajes y visitas del presidente de la República finlandesa (1970).
- Legajo R 11399:
 - Expediente 22: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Política exterior finlandesa (1970).
 - Expediente 25: Subsecretaría de Política Exterior (MAE). Relaciones de Finlandia con Bélgica (1970).

- Legajo R 11975, expediente 10: Embajada de España en Helsinki. Correspondencia (1971).
- Legajo R 37516: Gabinete Técnico del Ministro. Correspondencia con Embajada de España en Helsinki (1971).
- Legajo R 11984, expediente 6: Embajada de España en Helsinki. Correspondencia (1972).
- Legajo R 13434:
 - Expediente 21: DGPE (MAE). Relaciones de Finlandia con la DDR (1971).
 - Expediente 24: DGPE (MAE). Relaciones de Finlandia con Italia (1971).
 - Expediente 26: DGPE (MAE). Relaciones de Finlandia con Checoslovaquia (1971).
 - Expediente 27: DGPE (MAE). Relaciones fino-soviéticas (1971).
- Legajo R 14149: DGPE (MAE). Finlandia. Años 1948, 1972-1974.
- Legajo R 12461:
 - Expediente 3: DGPE (MAE). Relaciones de Finlandia con Bélgica (1972).
 - Expediente 4: DGPE (MAE). Resúmenes quincenales políticos de la Embajada de España en Finlandia (1972).
 - Expediente 5: DGPE (MAE). Relaciones fino-soviéticas (1972).
- Legajo R 18177, expedientes 3 y 4: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas enviados al Ministerio de Asuntos Exteriores (1973).
- Legajo R 18176, expedientes 5 y 6: Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores (1973).
- Caja 9 (1974): Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas enviados al Ministerio de Asuntos Exteriores (1 al 766, año 1974 completo).*
- Caja 28 (1974): Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores (sólo 43 de 581, enviados a delegación CSCE. Año 1974 completo).*

- Caja 67 (1975): Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas enviados al Ministerio de Asuntos Exteriores (del 1 de enero al 21 de julio de 1975).*
- Caja 89 (1975): Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales de Ginebra. Telegramas expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores (del 1 de enero al 21 de julio de 1975).*
- Legajo R 10430, expediente 26: Dirección General de Cooperación y Relaciones Económicas Internacionales (MAE). Viaje a Grecia del ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. López Bravo. Atenas, 19 al 21 de julio 1971.
- Legajo R 25703, expediente 9: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje oficial a Grecia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo de Castro. 19/21 de julio 1971.
- Legajo R 25712, expediente 7: Gabinete Técnico del Ministro. Viaje oficial a Turquía del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. Gregorio López-Bravo de Castro. 5/9-XI-1971.
- Legajo R 13574, expediente 3: Visita a Bruselas del director general de Política Exterior y del director de Europa Oriental, señores Rodríguez Porrero y De la Morena (1972).
- Legajo R 13787: DGPE (MAE). Correspondencia del director general de Política Exterior, Sr. Rodríguez Porrero (1970-1973).
- Legajo R 13788: DGPE (MAE). Correspondencia del director general de Política Exterior, Sr. Rodríguez Porrero (1970-1973).
- Legajo R 14169: DGPE (MAE). Correspondencia del director general de Política Exterior, Sr. Rodríguez Porrero (1970-1976).

1.2 Archivo General de la Administración.

- ES.28005.AGA/1.2.1.1.2.39.277, vol. 54/11545: “FRANCIA. Embajada de España en París” (1969).

1.3 Fondo Castiella-Real Academia de la Historia.

- Legajo 4762, expediente 15:
 - “Address by Warsaw Treaty Member Countries to all European Countries. Union of Soviet Socialist Republics. Mission to the United Nations, March 18, 1969”.
 - “Nota informativa 28/69 de la Dirección de Europa Oriental (Dirección General de Europa) del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el llamamiento de los países del Pacto de Varsovia para una Conferencia europea de seguridad colectiva. Madrid, 11 de abril de 1969”.
 - “Carta nº 27 del Representante Permanente de España en Naciones Unidas, Jaime de Piniés, al ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella. Nueva York, 14 de abril de 1969”.
- Legajo 4855, expediente 6:
 - “Nota informativa nº 233 del Director General de Asuntos de América y Extremo Oriente, Nuño Aguirre de Cárcer. Madrid, 20 de octubre de 1969”.
- Legajo 4856, expediente 3:
 - “Nota informativa 65/69 de la Dirección de Europa Oriental (Dirección General de Europa) del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre las relaciones hispano-húngaras y la Conferencia de Seguridad Europea. Madrid, 20 de octubre de 1969”.

1.4 Archivo del Ministerio de la Presidencia.

- Legajo 1785/10 “Helsinki: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación”, expediente 460-2.
- Legajo 1785/10 “Helsinki: Conferencia Europea de Seguridad y Cooperación”, expediente 460-3.
- Legajo 1792/63 “Estonia: Centro de Información Estoniano”.

1.5 Centre des Archives Diplomatiques-Archive du Ministère des Affaires étrangères (La Courneuve, Francia).

- **Série Direction d'Europe-CSCE:**
 - Vol. 099SUP1: CSCE. Question des langues (18 janvier à 6 décembre 1972).

- **Série Europe, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales (1966-1970):**
 - Vol. 2031: OTAN, Relations Est-Ouest, situation en Europe orientale.
 - Vol. 2032:
 - CSCE: Hongrie.
 - CSCE: Finlande.
 - Vol. 2033: Roumanie-CSCE.
 - Vol. 2034: CSCE - Pays d'Europe orientale.
 - Vol. 2035:
 - Sécurité européenne – Appel de Budapest (17 mars 1969).
 - Sécurité Européenne - Appel de Prague (30-31 octobre 1969).
 - Sécurité Européenne – Conférence de Vienne (19-20 avril 1969 et 29 novembre – 1^{er} décembre 1969).
 - Sécurité Européenne – Colloques de Bucarest les 26 et 28 juin 1969.
 - Vol. 2036:
 - Sécurité européenne - Position française sur le projet de Conférence. Circulaires 307-308-324-325 de 1969.
 - Sécurité européenne - Pacte de Varsovie, Réunion à Budapest les 21 et 22 juin 1970, Mémoire.
 - Sécurité européenne –Mémoire autrichien (29 juillet 1970).
 - Sécurité européenne –Mémoire du Gouvernement finlandais du 24 novembre 1970.

- **Série Europe, Sous-série Espagne (1966-1970):**
 - Vol. 327: Politique extérieure.

- Vol. 328: Politique extérieure. Relations de l'Espagne avec les organismes internationaux.
 - Vol. 341: Politique extérieure : Relations avec l'URSS.
 - Vol. 343: Politique extérieure. Relations Espagne/Europe de l'Est.
- **Série Europe, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales (1971-1976):**
- Vol. 2920: Groupe d'études franco-allemand sur la Sécurité et la Défense de l'Europe dans les années 1970.
 - Vol. 2921: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, janvier à juin 1971.
 - Vol. 2922: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, juillet à décembre 1972.
 - Vol. 2923: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, janvier à mai 1972.
 - Vol. 2924: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, juin à octobre 1972.
 - Vol. 2925: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, novembre à décembre 1972.
 - Vol. 2926: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1973.
 - Vol. 2927: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1974 à juillet 1975.
 - Vol. 2928: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, août à décembre 1975.
 - Vol. 2929: Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1976.
- **Série Europe, Sous-série RFA (1971-1976):**
- Vol. 3057: RFA. Berlin-Ouest et la CSCE (1973-1975).
- **Série Europe, Sous-série Espagne (1971-1976):**
- Vol. 426: Relations avec les organisations internationales-Espagne et CSCE.
 - Vol. 435:
 - Politique extérieure - Relations avec l'URSS.

- Politique extérieure, Relations avec la Chine.
 - Politique extérieure, Relations avec la RFA.
 - Vol. 436: Politique extérieure, Relations avec la RDA.
 - Vol. 444: Relations franco-espagnoles.
 - Vol. 446: Relations politiques franco-espagnoles.
- **Série Europe, Sous-série Organismes internationaux et grandes questions internationales (1976-1980).**
- Vol. 4386 : Espagne. Politique étrangère. Relations avec les organismes internationaux: CSCE et suites.
- **Série Europe, Sous-série Espagne (1981-1985).**
- Vol. 5163: Politique étrangère. CSCE. Dossier général.

1.6 Archives Nationales (Paris, Francia)

- **Archives de la Présidence de la République sous Georges Pompidou (1969-1974):**
- 5/AG/2/107 : Secrétariat Général de la Présidence de la République, Conseillers Diplomatiques, Europe, Dossier 4 : Espagne.
 - 5/AG/2/1013 (extrait): Fonds remis aux Archives Nationales par les collaborateurs de Georges Pompidou-Conseillers Diplomatiques, *Europe*, Dossier 7: Espagne.
- **Archives de la Présidence de la République sous Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981):**
- 5/AG/3/885: Dossiers des conseillers diplomatiques, Conférence énergétique du groupe des Douze à Washington (28 septembre 1974), Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE] à Helsinki (30 juillet 1975) - Préparation: dossiers élaborés par les conseillers diplomatiques. 1974-1975.

1.7 The National Archives (Kew, Londres, Reino Unido)

- **Records of the Cabinet Office:**
 - CAB 129/200/10: “The Meeting held at Belgrade from 4 October 1977 to 9 March 1978 to follow up the Conference on Security and Co-operation in Europe. Note presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign Office and Commonwealth Affairs by command of Her Majesty. 9th March 1978”.
- **Records of the Foreign and the Commonwealth Office:**
 - FCO 41-1071: Attitude of Spain to CSCE.
 - FCO 41-1341: CSCE and Mediterranean countries.
 - FCO 41-1316: Attitude of Spain to CSCE.
 - FCO 41-1761: CSCE-Mediterranean questions.
 - FCO 28-3191: CSCE. Follow-up: attitude of Spain.

1.8 CSCE/OSCE Archive (Oficina del Secretariado de la OSCE en Praga, República Checa).

- **Consultas Previas de Helsinki (22 de noviembre de 1972 a 8 de junio de 1973):**
 - CSCE/OSCE Archive, E/1.
 - CSCE/OSCE Archive, E/2.
 - CSCE/OSCE Archive, E/3.
 - CSCE/OSCE Archive, E/4.
 - CSCE/OSCE Archive, E/5.
 - CSCE/OSCE Archive, S/2.
- **Primera fase de la CSCE (Helsinki, 3 a 7 de julio de 1973):**
 - CSCE/OSCE Archive, E/6.
 - CSCE/OSCE Archive, E/10.
 - CSCE/OSCE Archive, E/11.

- CSCE/OSCE Archive, E/6-11: Add.1,2,3,4.
 - CSCE/OSCE Archive, E/6-11: Add.4.
 - CSCE/OSCE Archive, S/5.
- **Segunda fase de la CSCE (Ginebra, 18 de septiembre de 1973 a 21 de julio de 1975).**

- **Comité de Coordinación:**

- CSCE/OSCE Archive, E/12.
- CSCE/OSCE Archive, E/13.
- CSCE/OSCE Archive, E/14.
- CSCE/OSCE Archive, E/14, E/15.
- CSCE/OSCE Archive, E/15.
- CSCE/OSCE Archive, E/16.
- CSCE/OSCE Archive, E/17.
- CSCE/OSCE Archive, E/18.
- CSCE/OSCE Archive, E/19.
- CSCE/OSCE Archive, E/20.
- CSCE/OSCE Archive, S/26.

- **Comisión I:**

- CSCE/OSCE Archive, E/24.
- CSCE/OSCE Archive, E/25.
- CSCE/OSCE Archive, E/26.
- CSCE/OSCE Archive, E/27.
- CSCE/OSCE Archive, E/28.
- CSCE/OSCE Archive, E/30.
- CSCE/OSCE Archive, E/31.
- CSCE/OSCE Archive, E/32, E/33, E/34.
- CSCE/OSCE Archive, E/34.
- CSCE/OSCE Archive, E/36.
- CSCE/OSCE Archive, E/37.
- CSCE/OSCE Archive, E/38.

- CSCE/OSCE Archive, E/41.

- **Comisión II:**

- CSCE/OSCE Archive, E/42.
- CSCE/OSCE Archive, E/43.
- CSCE/OSCE Archive, E/45.
- CSCE/OSCE Archive, E/46.
- CSCE/OSCE Archive, E/49.
- CSCE/OSCE Archive, E/52.
- CSCE/OSCE Archive, E/53.
- CSCE/OSCE Archive, E/55.
- CSCE/OSCE Archive, E/56.
- CSCE/OSCE Archive, E/57.
- CSCE/OSCE Archive, E/58.

- **Comisión III:**

- CSCE/OSCE Archive, E/60.
- CSCE/OSCE Archive, E/62.
- CSCE/OSCE Archive, E/63.
- CSCE/OSCE Archive, E/66.
- CSCE/OSCE Archive, E/67.
- CSCE/OSCE Archive, E/68.
- CSCE/OSCE Archive, E/71.
- CSCE/OSCE Archive, E/73.
- CSCE/OSCE Archive, E/75.
- CSCE/OSCE Archive, E/77.
- CSCE/OSCE Archive, E/78.

– **Tercera fase de la CSCE (Helsinki, 30 de julio a 1 de agosto de 1975):**

- CSCE/OSCE Archive, E/82.
- CSCE/OSCE Archive, E/82, E/83.
- CSCE/OSCE Archive, E/83.
- CSCE/OSCE Archive, S/62.

- **Primera reunión de continuidad de la CSCE (Belgrado, 4 de octubre de 1977 a 9 de marzo de 1978):**
 - CSCE/OSCE Archive, E/84.

- **Segunda reunión de continuidad de la CSCE (Madrid, 30 de julio a 9 de septiembre de 1983):**
 - CSCE/OSCE Archive, E/86.
 - CSCE/OSCE Archive, S/135.

2. Fuentes hemerográficas.

ABC

Le Monde

Arriba

The New York Times

El Alcázar

Nuevo Diario

Cambio 16

El País

Pueblo

La Vanguardia

Cuadernos para el Diálogo

Ya

The Guardian

The Wall Street Journal

Informaciones

3. Fuentes orales.

- **Entrevistas realizadas en el marco del Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI):**
Alonso Álvarez de Toledo
Nuño Aguirre de Cárcer
Jorge Fuentes
Javier Rupérez
- **Entrevistas del Proyecto de Investigación HAR2009-13630 “Dimensión internacional de la Transición española (1973-1982): protagonistas y memoria histórica” empleadas:**
Santiago Carrillo
Marcelino Oreja

4. Recursos en red.

- *Blog d’Histoire-Géographie du Collège Prud’hon:*
<http://lewebpedagogique.com/hgcluny/files/2014/02/Helsinki1.jpg>
- *Digital Library – Gerald R. Ford Presidential Library and Museum:*
<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/docs.asp>
- **Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE):**
<http://www.osce.org/resources>
- *Permanent Mission of the Czech Republic to the UN, OSCE and other International Organizations in Vienna:*
http://www.mzv.cz/mission.vienna/en/organisations_covered_by_the_permanent/osce/index.html
- *Zentrum für OSZE-Forschung/Centre for OSCE Research (Institute for Peace Research and Security Policy, Universität Hamburg):*
http://ifsh.de/no_cache/publikationen/gesamtuebersicht/
- *Personal Website of Professor Tom Heed and Professor Alexander Kubyskin: “History of the Cold War: A Comparative Perspective”:*
http://pages.ramapo.edu/~theed/Cold_War/d_Brezhnev_Era/f%20Ford_74_76/c_HelsinkiConf.html

5. Bibliografía.

5.1 Colecciones documentales y guías bibliográficas.

A Citizen's guide to CSCE, Helsinki, STETE (The Finnish Committee for European Security), 1992.

Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE: textos fundamentales, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1992.

La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Madrid, Oficina de Información Diplomática-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1978.

The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986.

BARBERINI, Giovanni: *Codice della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa/CSCE Documents*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990.

BARBERINI, Giovanni: *OSCE Bibliography*, Roma, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale-Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1997.

HOLTERMANN, Henrik: *CSCE, from idea to institution: a bibliography*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies: Jurist- og økonomforbundets forlag, 1993.

5.2 Memorias, autobiografías y testimonios.

ÁLVAREZ DE TOLEDO Y MERRY DEL VAL, Alonso: *Notas a pie de página. Memorias de un hombre con suerte*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

AREILZA, José María de: *A lo largo del siglo: 1909-1991*, Barcelona, Planeta, 1993.

BRANDT, Willy: *Memorias*, Madrid, Temas de Hoy, 1990.

ENRIQUE Y TARANCÓN, Vicente: *Confesiones*, Madrid, PPC, 1996.

FORD, Gerald: *A Time to Heal: the Autobiography of Gerald R. Ford*, Nueva York, Harper & Row, 1979.

GROMIKO, Andrei: *Memorias*, Madrid, El País-Aguilar, 1989.

LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987.

LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1992.

MORÁN, Fernando: *Palimpsesto. A modo de memorias*, Madrid, Espasa Calpe, 2002.

PERINAT, Luis Guillermo: *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996.

PIERRET, Alain: *De la case africaine à la villa romaine. Un demi-siècle au service de l'Etat*, París, L'Harmattan, 2010.

5.3 Libros y artículos especializados.

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Églises. Rapport d'un colloque à Buckow, RDA, 27-31 octobre 1975, Ginebra, Conférence des Églises européennes, 1976.

Libro blanco del gobierno español: Informe sobre el cumplimiento por parte de España del acta final firmada en Helsinki el 1º de Agosto de 1975 en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Madrid, Gobierno de España, 1980.

AA.VV: *Cooperación y Seguridad en Europa: la Conferencia de Madrid*. Madrid, Fundación Banco Exterior, 1984.

AA.VV.: *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, CEHRI-Ministerio de Educación y Ciencia-Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.

AGNEW, Hugh L.: *The Czechs and the Lands of the Bohemian Crown*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

ALDECOA, Francisco: "La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho", *Sistema*, 63 (1984), pp. 111-132.

ALGORA WEBER, María Dolores: *Las relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco. La ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

ÁLVAREZ MORALES, Miguel (coord.): *Gregorio López-Bravo visto por sus amigos*, Madrid, 1987.

AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño: “El largo camino de la Paz. Reflexiones sobre la Conferencia de Helsinki a los 25 años”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 112 (1999), pp. 27-36.

ANDRÉANI, Jacques: *Le piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris, Odile Jacob, 2005.

ARENAL, Celestino del: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2010.

ARIÈS, Philippe: *Le temps de l'histoire*, Mónaco, Éditions du Rocher, 1954.

ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978.

ARÓSTEGUI, Julio: *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica, 2001.

ARÓSTEGUI, Julio: *La historia vivida: sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza, 2004.

ASCHMANN, Birgit: “The Reliable Ally. Germany Supports Spain’s European Integration Efforts 1957-1967”, *Journal of European Integration History*, 7 (2011), pp. 37-51.

BADALASSI, Nicolas: *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*. Dirigida por el Profesor Dr. Frédéric Bozo. Tesis doctoral inédita. Université de Panthéon Sorbonne-Paris I, 2011.

BALFOUR, Sebastian y PRESTON, Paul (eds.): *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002.

BARBÉ, Esther: “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 16 (1989), pp. 79-111.

BARBÉ, Esther: *Relaciones internacionales*, Barcelona, Tecnos, 2011 (3ª ed.).

BARBERINI, Giovanni: « Nature et portée des principes et des engagements », en DÉCAUX, Emmanuel y SUR, Serge (dirs.): *L’OSCE trente ans après l’Acte Final de Helsinki*, París, Pedone, 2008, pp. 37-48.

BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, Política Exterior, 1995.

BANGE, Oliver y NIEDHART, Gottfried (eds.): *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books, 2008.

BASTID, Susan: "The Special Significance of the Helsinki Final Act", en BUERGENTHAL, Thomas (ed.): *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord*, Montclair (NJ), Allanheld-Osmun, 1977, pp. 11-20.

BÉCKER, Jerónimo: *Causas de la Esterilidad de la Acción Exterior de España*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1924.

BIAGINI, Antonello y GUIDA, Francesco: *Medio siglo de socialismo real*, Barcelona, Ariel, 1996.

BILANDŽIĆ, Vladimir, DAHLMANN, Dittmar y KOSANOVIĆ, Milan (eds.): *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen, V&R Unipress-Bonn University Press, 2012.

BISCHOF, Günter y DOCKRILL, Saki (eds.): *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*, Baton Rouge (LA), Louisiana State University Press, 2000.

BLOED, Arie (ed.): *From Helsinki to Vienna. Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht-Boston-Londres, Kluwert Academic Publishers, 1990.

BLOED, Arie y VAN DIJK, Pieter (eds.): *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

BLOED, Arie (ed.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993.

BOGDAN, Henry: *Historia de los países del Este*, Buenos Aires, Javier Vergara, 1991.

BUDDE, Gunilla, CONRAD, Sebastian y JANZ, Oliver (eds.): *Transnationale Geschichte: Themen, Tendenzen und Theorien*, Göttingen, 2006.

BURR, William (ed.): *The Secret History of The ABM Treaty, 1969-1972 (National Security Archive Electronic Briefing Book No. 60)*, Washington D.C., The National Security Archive-George Washington University, 2001.

CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, 1994.

CALVO SALGADO, Luis M.; FERNÁNDEZ VICENTE, María José; KREIENBRINK, Axel; SANZ DÍAZ, Carlos y SANZ LAFUENTE, Gloria: *Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del Franquismo a la Transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009.

CARR, Raymond (coord.): *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, vol. 41, tomo I.

CARRASCOSA COSO, Andrés: *La Santa Sede y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki-Ginebra-Helsinki*, Ciudad del Vaticano, Librería Editrice Vaticana, 1991 (2ªed.).

CAVALLARO, Maria Elena: *Los orígenes de la integración de España en Europa: desde el franquismo hasta los años de la Transición*, Madrid, Sílex, 2009.

CIECHANOWSKI, Jan Stanisław: “Las relaciones entre la Polonia comunista y la República española en el exilio. Razones políticas de la misión de Manuel Sánchez Arcas en Varsovia (1946-1950)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 48-79.

CLAUDÍN, Fernando: “Las relaciones soviético-franquistas”, en *Horizonte Español 1970*, París, Ruedo Ibérico, 1972.

ČORNEJ, Petr y POKORNÝ, Jiří: *Historia breve de los países checos hasta el año 2004*, Praga, Práh, 2000.

CORTADA, James W. (ed.): *Spain in the Twentieth-century World: Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Westport (CT), Greenwood Press, 1980.

CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004.

CUESTA BUSTILLO, Josefina: *Historia del Presente*, Madrid, Eudema, 1993.

CULLA, Joan B.: *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

DAGUZAN, Jean-François: “La politique extérieure du franquisme (1944-1976)”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 24 (1988), pp. 254-276.

DÁVARA TORREGO, Francisco Javier: “Los periódicos españoles en el tardofranquismo. Consecuencias de la nueva ley de prensa”, *Comunicación y Hombre*, 1 (2005), pp. 131-147.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “El factor cultural en las relaciones internacionales: una aproximación a su análisis histórico”, *Hispania*, vol. 54, 186 (1994), pp. 257-278.

DELGADO GONZÁLEZ, Mireia: *Pursuing National Leadership in the Mediterranean: Spanish and French European Policy since 1945*. Dirigida por el Profesor Dr. Richard Gillespie. Tesis doctoral inédita. University of Liverpool, 2013.

DIEGO AGUIRRE, José Ramón: *Historia del Sahara español: la verdad de una traición*, Madrid, Kaydeda, 1988.

DÍEZ ESPINOSA, José Ramón y MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M.: *Historia Contemporánea de Alemania (1945-1995)*, Madrid, Síntesis, 1998.

DRAGANOV, Dragomir: “Las relaciones hispano-búlgaras en los fondos de la Dirección General de los archivos búlgaros (1939-1989)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 119-135.

EIROA, Matilde: *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental (1939-1955)*, Barcelona, Ariel, 2001.

EIROA, Matilde: “La Guerra Fría y los desplazamientos intraeuropeos de la Península Ibérica al Telón de Acero”, en SZÁRAZ, Peter (ed.): *España y Europa Central, el pasado y la actualidad de las relaciones mutuas: colección de los estudios del Seminario Internacional celebrado en Bratislava el 17 de marzo de 2003*, Bratislava, Universidad de Comenius Bratislava, 2004, pp. 101-111.

EIROA, Matilde: “España, refugio para los aliados del Eje y destino de anticomunistas (1939-1956)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 26-42.

ESPADAS BURGOS, Manuel: *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1987.

ESTEVE SECALL, Rafael y FUENTES GARCÍA, Rafael: *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2000.

FARALDO, José María, GULINSKA-JURGIEL, Paulina y DOMNITZ, Christian (eds.): *Europa im Ostblock. Vorstellungen und Diskurse (1945-1991)*, Colonia-Weimar-Viena, Böhlau Verlag, 2008.

FARALDO, José María: “Más allá de las relaciones internacionales. Nuevas tendencias centroeuropeas en historia transnacional y comparativismo”, en NICOLÁS, Encarna y

GONZÁLEZ, Carmen (eds.): *Mundos de ayer*, Murcia, EDITUM-Ediciones de la Universidad de Murcia, 2009 (publicación digital).

FARALDO, José María y RODRÍGUEZ LÓPEZ, Carolina: *Introducción a la historia del turismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.

FAWCETT, J.E.S.: “The Helsinki Final Act and International Law”, *Revue belge de Droit international*, 8 (1977), pp. 5-9.

FEJTÖ, François: *Histoire des démocraties populaires*, París, Éditions du Seuil, 1979 (2ª ed.), 2 vols.

1. *L'ère de Staline, 1945-1953*.

2. *Après Staline, 1953-1979*.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato: “La política económica exterior del franquismo: Del aislamiento a la apertura”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 49-78.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Zaragoza-Madrid, Prensas Universitarias-Universidad de Zaragoza y Civitas, 1993.

FERNÁNDEZ SORIANO, Víctor: “Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 32 (2010), pp. 153-174.

FERRANDO PUIG, Emili: *Fuentes orales e investigación histórica. Orientaciones metodológicas para crear fuentes orales de calidad en el contexto de un proyecto de investigación histórica*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2006.

FINOCCHIARO, Gianni: *La Conferenza per la Sicurezza Europea. Il dibattito internazionale fino al 1972*, Padua, CEDAM, 1977.

FOLGUERA, Pilar: *Cómo se hace historia oral*, Madrid, Eudema, 1994.

FONTAINE, André: *La guerre froide, 1917-1991*, París, Éditions de La Martinière, 2006.

FONTAINE, André: *Un seul lit pour deux rêves: Histoire de la “détente”, 1962-1981*, París, Fayard, 1982.

FORNER, Salvador (ed.): *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.

FREEMAN, John: *Security and CSCE Process. The Stockholm Conference and Beyond*, Londres, Macmillan, 1991.

FUENTES, Jorge: *La línea de la distensión*, Madrid, Imprenta M. Huertas, 1980.

FUENTES, Jorge: *La política exterior de España: ensayo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987.

FUENTES, Jorge: *El círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989.

FUENTES, Jorge: “Una OSCE para el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 123 (octubre de 2005).

FULBROOK, Mary (ed.): *Historia de Europa Oxford. Europa desde 1945*, Oxford-Barcelona, Oxford University Press-Crítica, 2002.

FURDSON, Edward: *The European Defence Community, a History*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2000.

FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa Calpe, 1998 (3ª ed.).

FUSI, Juan Pablo: *Franco: autoritarismo y poder personal*, Barcelona, Suma de Letras, 2001.

GADDIS, John Lewis: *Estados Unidos y los orígenes de la Guerra Fría, 1941-1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989.

GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, Madrid, RBA, 2008.

GALBREATH, David J.: *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2007.

GALLEGO, Ferrán: *El mito de la transición: la crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1977)*, Barcelona, Crítica, 2008.

GARCÍA, Alejandro: *La historia del Sahara y su conflicto*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2010.

GARCÍA DELGADO, José Luis (coord.): *Franquismo. El juicio de la historia*, Madrid, Temas de Hoy, 2000.

GARCÍA-NIETO, M^a. Carmen, VÁZQUEZ DE PARGA, Margarita y VILANOVA, Mercedes: *Historia, fuente y archivo oral. Actas del Seminario "Diseño de proyectos de Historia Oral"*, Madrid, 29 y 30 de abril de 1988, Madrid, Ministerio de Cultura, 1990.

GARCÍA PICAZO, Paloma: *Teoría breve de relaciones internacionales. ¿Una anatomía del mundo?*, Madrid, Tecnos, 2013 (4^a ed.).

GARRIDO CABALLERO, Magdalena: *Las relaciones entre España y la Unión Soviética a través de las Asociaciones de Amistad en el siglo XX*. Dirigida por la Profesora Dra. Encarna Nicolás Marín. Tesis doctoral inédita. Universidad de Murcia, 2006.

GARTHOFF, Raymond L.: *Détente and confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994.

GHEBALI, Victor-Yves: "Les Droits de l'Homme dans les rapports Est-Ouest : l'apport du processus d'Helsinki", *Cahier de Recherche Institut International de Recherches pour la Paix à Genève*, 15 (1987), 28 páginas.

GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente : la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, Établissements Émile Bruyland, 1989.

GHEBALI, Victor-Yves: *The Conferences of the Inter-Parliamentary Union on European Co-operation and Security, 1973-1991. The Contribution of Parliamentary Diplomacy to East-West Détente*, Aldershot (UK)-Brookfield (VT), Dartmouth, 1993.

GHEBALI, Victor-Yves y MORARD, Romaine (eds.): *Proceedings GCSP/HEI Workshop-30th Anniversary of the Launching of the CSCE Process*, Ginebra, PSIO Occasional Paper 3/2003-IUHEI Geneva, 2003.

GIL PECHARROMÁN, Julio: *La política exterior del franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008.

GONZÁLEZ, Nazario: *Los Derechos Humanos en la Historia*, Bellaterra, Edicions Universitat de Barcelona-Servei de Publicacions Universitat Autònoma de Barcelona, 1998.

HAMILTON, Keith y SALMON, Patrik (eds.): *The Southern Flank in Crisis 1973-1976*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2006 (*Documents on British Policy Overseas*, Series III, Volume V).

HARSÁNYI, Iván: "1973, año clave en las relaciones diplomáticas hispano-búlgaras", *Ayer*, 67 (2007), pp. 137-157.

HASLAM, Jonathan y OSBORNE, Theresa: *SALT I: The Limitations of Arms Negotiations. US-Soviet Talks Leading to the Interim Agreement on the Limitation of Strategic Offensive Arms, 1969-1972*, Washington D.C., Pew Case Studies in International Affairs-Institute for the Study of Diplomacy-Georgetown University, 1987.

HASLAM, Jonathan: *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969-87. The problem of the SS-20*, Basingstoke, Macmillan, 1989.

HEIMANN, Mary: *Czechoslovakia. The State that Failed*. New Haven (CT)-Londres, Yale University Press, 2011.

HERACLIDES, Alexis: *Security and Co-operation in Europe: the Human Dimension, 1972-1992*, Londres, Frank Cass, 1993.

HERACLIDES, Alexis: *Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE into an International Organization*, Londres, Pinter Publishers, 1993.

HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena: *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*, Madrid, Akal, 2004.

HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena, RUIZ CARNICER, Miguel Ángel y BALDÓ LACOMBA, Marc: *Estudiantes contra Franco (1939-1975)*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2007.

HITCHENS, Christopher: *Hostage to History: Cyprus from the Ottomans to Kissinger*, Londres-Nueva York, Verso, 1997.

HOBBSAWM, Eric: *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica-Grijalbo Mondadori, 1998.

HOLBRAAD, Carsten: *Las potencias medias en la política internacional*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

HONG, Ki-joong: *The CSCE Security Regime Formation: from Helsinki to Budapest*, Lovaina, Katholieke Universiteit Leuven, 1996.

HUGUET, Montserrat: "Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales", *Ayer*, 42 (2001), pp. 43-69.

HUGUET, Montserrat: "España y el Mediterráneo en los años setenta", *Historia del Tiempo Presente*, 6 (2005), pp. 109-133.

HUNTINGTON, Samuel P.: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, Oklahoma University Press, 1993.

IRIYE, Akira y SAUNIER, Pierre-Yves (eds.): *The Palgrave Dictionary of Transnational History. From the Mid-19th century to the Present Day*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2009.

JIMÉNEZ, Juan Carlos: *España y Portugal en transición. Los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Sílex, 2009.

JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006.

JUSSILA, Osmo, HENTILÄ, Seppo y NEVAKIVI, Juka: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.

KAPLAN, Lawrence S.: "Collective Security and the Case of NATO", en SMITH, Joseph (ed.): *The Origins of NATO*, Exeter (UK), University of Exeter, 1990, pp. 95-109.

KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996.

LEFFLER, Melvyn P.: *La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, 2008.

LEFFLER, Melvyn P. y ARNE WESTAD, O. (eds.): *The Cambridge History of the Cold War*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2010, 3 vols.

Vol. I. Origins

Vol. II. Crisis and Détente

Vol. III. Endings

LEMUS, Encarnación: *En Hamelin... la transición más allá de la frontera*, Oviedo, Septem, 2001.

LEMUS, Encarnación: "Las posiciones francesas ante la desaparición de Franco y el establecimiento de la Monarquía", *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 61-84.

LEMUS, Encarnación, ROSAS, Fernando y VARELA, Raquel (coords.): *El fin de las dictaduras ibéricas (1974-1978)*, Sevilla-Lisboa, Centro de Estudios Andaluces-Edições Pluma-Universidade Nova de Lisboa, 2010.

LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Madrid, Sílex-Ediciones de la Universidad de Cádiz, 2011.

LEONÉ, Santiago y MENDIOLA, Fernando (coords.): *Voces e imágenes en la historia. Fuentes Orales y Visuales: investigación histórica y renovación pedagógica*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2007.

LESAGE, Michel: *Les régimes politiques de l'URSS et de l'Europe de l'Est*, París, Presses Universitaires de France, 1971.

LOBEJÓN HERRERO, Luis: *España en el comercio Este-Oeste, 1961-1991*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999.

LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “De Helsinki a París”, *Política Exterior*, 18 (1990/1991), vol. IV, pp. 70-79.

MALLINSON, William: *Cyprus: A Modern History*, Londres-Nueva York, I. B. Tauris, 2005.

MAMMARELLA, Giuseppe: *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 1996.

MARAVALL, José Antonio: *Teoría del saber histórico* (edición de Francisco Javier Caspistegui e Ignacio Izuzquiza), Pamplona, Urogoiti Editores, 2007.

MARQUINA BARRIO, Antonio: “Opinión pública y política exterior en España, 1945-1975”, *Opinion publique et politique extérieure. III, 1945-1981*, Roma, École Française de Rome, 1985, pp. 41-58.

MARQUINA BARRIO, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Madrid, Síntesis, 1995.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A.: *Derechos Humanos y comunismo*, Madrid, Arcos Libros, 1999.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coord.): *La Europa del Este. Del Telón de Acero a la integración en la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo Á.: “Bajo la influencia de Mercurio: España y la Europa del Este en los últimos años del franquismo”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 43-59.

MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M., PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. y SZILÁGYI, István: *La Batalla de Budapest. Historia de la insurrección húngara de 1956*, Madrid, Actas, 2006.

MARTÍN DE SANTA OLALLA, Pablo: *La Iglesia que se enfrentó a Franco. Pablo VI, la Conferencia Episcopal y el Concordato de 1953*, Madrid, Dilex, 2005.

MARTÍNEZ LILLO, Pedro A.: “Europa después de la Segunda Guerra Mundial: la reactivación del ideal europeísta”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coords.): *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 57-84.

MASTNY, Vojtech: *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and documentation*, Durham, Duke University Press, 1986.

MASTNY, Vojtech y BYRNE, Malcolm (eds.): *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955-1991*, Budapest, Central European University Press, 2005.

MAZOWER, Mark: *La Europa negra. Desde la Gran Guerra hasta la caída del comunismo*, Barcelona, Ediciones B, 2001.

MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

MESA, Roberto: “La política exterior del Régimen”, en *Cuadernos para el Diálogo*, 147 (1975), pp. 35-41.

MESA, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988.

MILLOY, John C.: *North Atlantic Treaty Organization, 1948-1957: Community or Alliance*, Kingston (ON), McGill-Queen’s University Press, 2006.

MIRÓ LIAÑO, Lourdes y FERRERO BLANCO, M^a. Dolores: “Motivaciones y dificultades en la evolución de las relaciones económico-comerciales hispano-polacas (1950-1970)”, *Ayer*, 67 (2007), pp. 81-118.

MOLINA A. DE CIENFUEGOS, Ignacio y RODRÍGO, Fernando: “Las transformaciones organizativas de la política exterior española”, *Revista de Estudios Políticos*, 117 (2002), pp. 173-220.

MOLOTOV, Vyacheslav Mikhaylovich: *Statements at Berlin Conference of Foreign Ministers of U.S.S.R, France, Great Britain and U.S.A., January 25-February 18, 1954*, Moscú, Foreign Languages Publishing House, 1954.

MORADIELLOS, Enrique: *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2003.

MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980.

MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998.

MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y de la política exterior española”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 71-96.

MORENO JUSTE, Antonio: “La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea”, en *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 85-107.

NALEVKA, Vladimir: “Las relaciones checo-españolas 1945-1955”, *Lamusa digital*, 6 (2005), publicación digital.

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.): *Actas del IV Simposio de Historia Actual. Logroño*, Logroño, Gobierno de la Rioja-Instituto de Estudios Riojanos, 2004, vol. 1.

NEILA, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: notas para una aproximación historiográfica”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 17-42.

NEILA, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011.

NIÑO, Antonio: “50 años de relaciones entre España y Estados Unidos”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25 (2003), pp. 9-33.

NIÑO, Antonio: “Relaciones y transferencias culturales internacionales”, en PELLISTRANDI, Benoît y SIRINELLI, Jean-François (coords.): *L’histoire culturelle en France et en Espagne*, Madrid, Casa de Velázquez, 2008, pp. 179-205.

NIÑO, Antonio: “Uso y abuso de las relaciones culturales en la política internacional”, *Ayer*, 75 (2009), pp. 25-61.

NIÑO, Antonio y SANZ DÍAZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34 (2012), pp. 309-342.

NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”, *Circunstancia. Revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 24 (2011) (publicación digital).

NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: “Nuevos y viejos nacionalistas: la cuestión territorial en el tardofranquismo, 1959-1975”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 59-87

NYE, Joseph S.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

OREJA AGUIRRE, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Entre la historia y la memoria. Fernando María de Castiella y la política exterior de España, 1957-1969*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.

PACK, Sasha D.: *La invasión pacífica. Los turistas y la España de Franco*, Madrid, Turner Publicaciones, 2009.

PARDO, Rosa: “EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974”, *Historia del Presente*, 6 (2005), pp. 11-41.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio: “Los Derechos Humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa”, *Revista de Fomento Social*, 139 (1980), pp. 315-324.

PATEL, Kiran: “Transnational History”, *European History Online*, 2003. Disponible en: <http://www.ieg-ego.eu/en/threads/theories-and-methods/transnational-history>

PAYNE, Stanley G.: *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

PAINTER, David S.: *The Cold War: An International History*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2000.

PEREIRA, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1983.

PEREIRA, Juan Carlos: *Historia y presente de la Guerra Fría*, Madrid, Istmo, 1989.

PEREIRA, Juan Carlos: “De la historia diplomática a la historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, 7 (1992), pp. 155-182.

PEREIRA, Juan Carlos: “España y la URSS en una Europa en transformación”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 15 (1993), pp. 189-206.

PEREIRA, Juan Carlos: *Los orígenes de la Guerra Fría*, Madrid, Arco Libros, 1997.

PEREIRA, Juan Carlos: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española”, *Ayer*, 42 (2001), pp. 97-123.

PEREIRA, Juan Carlos: “El factor internacional en la Transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales”, *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22 (2006), pp. 185-224

PEREIRA, Juan Carlos: “La crisis de la política exterior franquista y el inicio del cambio político (1973-1976)”, en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coord.): *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 353-368.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel-Ministerio de Defensa, 2008.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009 (2ª ed.).

PEREIRA, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.).

PETERSON, Christian Philip: *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union and the West*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2011.

PITTAWAY, Mark: *Eastern Europe 1939-2000*, Londres-Arnold-Nueva York, Oxford University Press, 2004.

POWASKI, Ronald E.: *La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991*, Barcelona, Crítica, 2000.

POWELL, Charles: “La dimensión exterior de la Transición española”, *Afers Internacionals*, 26 (1993), pp. 37-64.

POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutemberg-Círculo de Lectores, 2011.

POWELL, Charles y JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007.

PRESTON, Paul: *Franco, Caudillo de España*, Barcelona, Grijalbo, 2002.

PRÉVOST, Jean-François: “Observations sur la nature juridique de l’Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe”, *Annuaire français de Droit international*, 21 (1975), pp. 129-153.

REIMAA, Markku: *Helsinki Catch. European Security Accords 1975*, Helsinki, Edita, 2006.

REMIRO BROTONS, Antonio: “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, *Revista Jurídica. Universidad Autónoma de Madrid*, 10 (2004), pp. 133-182.

RÉMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDI, Benoît y SUEIRO, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED-Casa de Velázquez, 2004.

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introducción a la política internacional*, Madrid, Rialp, 1968.

RICHMOND, Yale: *Practising Public Diplomacy: A Cold War Oddissey*, Oxford-Nueva York, Berghahn Books, 2008.

RICHTER, Heinz: *A Concise History of Modern Cyprus 1878–2009*, Mainz-Ruhpolding, Verlag Franz Philipp Rutzen, 2010.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed.): *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

ROBERTS, Adam y GARTON ASH, Timothy (eds.): *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2011.

RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Un ejemplo de colaboración intergubernamental regional: la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Una perspectiva histórica, de Helsinki a Budapest (1972-1994)”, en AZCONA PASTOR, José Manuel, TORREGROSA CARMONA, Juan Francisco y RE, Matteo (eds.): *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 445-466.

RODRIGO LUELMO, Francisco José: “El Acta Final de Helsinki y los movimientos pro derechos Humanos en el Este. Un enfoque transnacional (1975-1980)”, en ORTEGA LÓPEZ, María Teresa y ARCO BLANCO, Miguel Ángel del (eds.): *Claves del mundo contemporáneo, debate e investigación: Actas del XI Congreso de la Asociación de la Historia Contemporánea*, Granada, Comares, 2013, 13 páginas (edición digital).

ROHAN, Sally: *The Western European Union. International Politics between Alliance and Integration*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2014.

ROMANO, Angela: *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruselas, PIE Peter Lang, 2009.

ROPPERS, Norbert y SCHLOTTER, Peter: *The CSCE. Multilateral Conflict Management in a Transforming World Order. Future Perspectives and New Impulses for Regional Peace Strategies*, Duisburgo, Institute for Development and Peace, 1992.

RUANE, Kevin: *The Rise and the Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defense, 1950-1955*, Basingstoke (UK), Palgrave Macmillan, 2000.

RUPÉREZ, Javier: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, EDICUSA, 1976.

RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN. Un relato parcial*, Madrid, Plaza y Janés, 1986.

SAINZ GSELL, Nora: “La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación”, *Papers: revista de sociología*, 46 (1995), pp. 139-153.

SAINZ GSELL, Nora: *La Confèrència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*, Barcelona, Centre UNESCO de Catalunya-Centre d’Estudis sobre la Pau i el Desarmament (UAB), 1993.

SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep: *La revolución de los claveles en Portugal*, Madrid, Arco Libros, 1997.

SANZ DÍAZ, Carlos: “El concepto de poder exterior en el franquismo”, en MARTÍNEZ RUIZ, Enrique (coord.): *Poder y mentalidad en España e Iberoamérica*, Madrid, Ediciones Puertollano, 2000, pp. 85-97.

SANZ DÍAZ, Carlos: “La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)”, *Historia Contemporánea*, 30 (2005), pp. 179-203.

SANZ DÍAZ, Carlos: “España y la cuestión alemana bajo el franquismo, 1945-1973. Entre la doctrina Hallstein y el comienzo de la *Ostpolitik*”, *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 26 (2007), pp. 137-152.

SANZ DÍAZ, Carlos: “Emigración de retorno desde Alemania y política migratoria durante el franquismo, 1960-1975”, *Anales de Historia Contemporánea*, 24 (2008), pp. 361-380.

SAZ CAMPOS, Ismael: “Mucho más que crisis políticas: el agotamiento de dos proyectos enfrentados”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 137-163.

SENANTE, Heidi Cristina: *España ante la integración europea. El primer acercamiento*, Valencia, Institució Alfons el Magnànim, 2006.

SIZOO, Jan y JURRJENS, Rudolf Th.: *CSCE Decision-making: the Madrid Experience*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

SNYDER, Sarah B.: "The CSCE and the Atlantic Alliance: Forging a New Consensus in Madrid", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, 1 (2010), pp. 56-68.

SNYDER, Sarah B.: "Jerry, Don't Go. Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act", *Journal of American Studies*, 44 (2010), pp. 67-81.

SNYDER, Sarah B.: *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2011.

SODUPE, Kepa: *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 2003.

SOTO CARMONA, Álvaro: *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

SOUTOU, Georges-Henri: *La guerre froide, 1943-1990*, París, Fayard/Pluriel, 2011.

STOKŁOSA, Katarzyna: "La *Ostpolitik* de la República Federal de Alemania y su recepción en Alemania Oriental y Polonia durante los años 70", en FLORES JUBERÍAS, Carlos: *España y la Europa Oriental: tan lejos, tan cerca*, Valencia, Publicacions Universitat de València, 2009, pp. 683-693.

STOKŁOSA, Katarzyna: *Polen und die deutsche Ostpolitik, 1945-1990*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht Verlag, 2011.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis: *Franco y la URSS. La diplomacia secreta (1946-1970)*, Madrid, Rialp, 1987.

SUEIRO SEOANE, Susana: "La política mediterránea", *Ayer*, 49 (2003), pp. 185-202.

TAIBO, Carlos: *La Unión Soviética: el espacio ruso-soviético en el siglo XX*, Madrid, Síntesis, 1999.

TAMAMES, Ramón: *La República. La era de Franco*, Madrid, Alfaguara-Alianza Editorial, 1973.

TERMIS SOTO, Fernando: *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2005.

THOMAS, Daniel C.: *The Helsinki effect. International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2001.

THOMAS, Hugh: *Paz Armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*, Barcelona, Grijalbo, 1988.

TORNETTA, Vincenzo (dir): *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, Edizioni Fratelli Laterza-Fondazione "Alcide de Gasperi", 1989.

TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal y España en el cambio político*, Mérida, UNED, 1990.

TOWNSON, Nigel (ed.): *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*, Madrid, Siglo XXI, 2009

TROUVÉ, Matthieu: *L'Espagne en Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruselas, P.I.E. Peter Lang, 2008.

TRUYOL Y SERRA, Antonio: *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 2006.

TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, UNED-Biblioteca Nueva, 2000.

TUSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003.

VAÏSSE, Maurice: *Les relations internationales depuis 1945*, París, Armand Colin, 2008 (11ª ed.).

VAN DJIK, Peter: "The Final Act of Helsinki - Basis for a Pan-European system?", *Netherlands Yearbook of International Law*, 1980, pp. 1-10.

VEIGA, Francisco; UCELAY DA CAL, Enric; DUARTE, Ángel: *La paz simulada. Una historia de la Guerra Fría*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

VILAR, Juan Bautista: *El Sahara español: historia de una aventura colonial*, Madrid, Sedmay, 1977.

VILARIÑO PINTOS, Enrique: “Aspectos de las relaciones consulares y comerciales en los acuerdos de España con países de Europa oriental y la Unión Soviética”, Separata. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, vol. XVI, 45 (1973), pp. 863-896.

VIÑAS, Ángel: “La política exterior en el franquismo”, *Cuenta y Razón del Pensamiento Actual*, 6 (1982), pp. 61-78.

VIÑAS, Ángel: “La política exterior española en el franquismo”, *Historia* 16, 121 (1986), pp. 15-22.

VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, 68 (2003), pp. 111-133.

VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.

WENGER, Andreas, MASTNY, Vojtech y NUENLIST, Christian (eds.): *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, Abingdon (UK)-Nueva York, Routledge, 2008

WETTIG, Gerhard: *Stalin and the Cold War in Europe. The Emergence and Development of East-West Conflict, 1939-1953*, Plymouth (UK), Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

WOODHOUSE, Cristopher Montague: *The Rise and Fall of the Greek Colonels*, Londres, Granada Publishing Limited, 1985.

YLLÁN CALDERÓN, Esperanza: *El franquismo*, Madrid, Mare Nostrum, 2006.

YSÀS, Pere: *Disidencia y subversión. La lucha del franquismo por su supervivencia, 1960-1975*, Barcelona, Crítica, 2004.

YSÀS, Pere: “¿Una sociedad pasiva? Actitudes, activismo y conflictividad social”, *Ayer*, 68 (2007), pp. 31-57.

ZORGBIBE, Charles: *Historia de las relaciones internacionales. 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

APÉNDICE DOCUMENTAL

Anexo 1. Llamamiento de Budapest (17 de marzo de 1969)

1/2
MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG
NAGYKÖVETSEGE

AMBASSADE DE LA RÉPUBLIQUE
POPULAIRE HONGROISE

Traduction!

Appel adressé aux pays européens par les États membres du Traité de Varsovie

Les États membres du Traité de Varsovie: La République Démocratique Allemande, la République Populaire de Bulgarie, la République Populaire Hongroise, la République Populaire de Pologne, la République Socialiste de Roumanie, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et la République Socialiste Tchécoslovaque - participant à la réunion du Comité Consultatif Politique-, exprimant le désir de leurs peuples de vivre en paix et dans un esprit de bon voisinage avec les autres peuples européens, ainsi que leur détermination de contribuer à l'instauration dans notre continent d'une atmosphère de sécurité et de coopération, adressent un appel à tous les États européens, les invitant à unir leurs efforts pour renforcer la paix et la sécurité en Europe.

Le présent et l'avenir des peuples européens sont inséparables de la sauvegarde et du renforcement de la paix de notre continent. Une véritable sécurité et une paix stable peuvent être assurées si les pensées, les actes et toute l'énergie des États européens sont consacrés à la détente en tenant compte des réalités afin de résoudre les problèmes en suspens et de créer une coopération multilatérale sur le plan européen.

L'établissement de relations de bon voisinage, de la confiance et de la compréhension mutuelles dépend de la volonté et des efforts des peuples et des gouvernements européens. L'Europe contemporaine, telle qu'elle s'est constituée après la seconde guerre mondiale, représente une trentaine de grands et de petits pays différents par leur structure sociale, leur situation géographique et leurs intérêts.

Mais l'histoire les oblige à vivre côte à côte, fait que rien ne pourra changer.

Un nombre toujours plus grand de gouvernements, de parlements, de partis, d'hommes d'état et de personnalités commencent à comprendre le sens de leur responsabilité face aux générations présentes et montantes pour interdire en Europe tout conflit armé, mais il subsiste encore en Europe des forces qui ne veulent pas faire progresser l'Europe par la solution des problèmes en suspens par la voie d'arrangements pacifiques, mais qui préfèrent créer de nouvelles forces armées et de fusées à la base de nouveaux programmes militaires conçus pour des décennies. Ces forces sont de même avec ceux qui n'ont pas tiré les leçons appropriées de la seconde guerre mondiale, dont le résultat fut l'écrasement du militarisme et du fascisme allemands. Leurs intrigues augmentent la tension et font naître des complications dans les relations internationales.

Les États participant à la réunion considèrent comme de leur devoir de faire, à l'avenir aussi, tout ce qui est en leur pouvoir pour préserver l'Europe du danger de nouveaux conflits militaires, pour ouvrir la voie, sur la base des principes de la coexistence pacifique, à une plus grande coopération entre tous les pays européens quelle qu'en soit la structure sociale.

Aussi compliqués que soient les problèmes en suspens, leur solution doit être obtenue par la voie pacifique, par la voie de négociations, et non par emploi ou la menace de la force.

En analysant la situation en Europe, les États membres du Traité de Varsovie considèrent qu'il existe une possibilité réelle d'assurer la sécurité européenne par l'effort commun de tous, en tenant compte des intérêts de tous les États et de tous les peuples d'Europe.

Voici près de trois ans, les Etats membres du Traité de Varsovie ont, au cours de leur réunion de Bucarest, proposé la convocation d'une conférence paneuropéenne en vue de discuter des questions de la sécurité européenne et de la coopération pacifique. Les rencontres personnelles qui ont eu lieu depuis ce temps-là démontrent qu'aucun gouvernement européen ne s'oppose à l'idée d'une conférence paneuropéenne et qu'il existe des possibilités réelles de tenir une telle conférence.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les représentants de tous les états européens ne se sont pas une seule fois réunis malgré l'existence d'un grand nombre de problèmes qu'ils devraient considérer à la table de négociations. Si l'on tient compte des intérêts du renforcement de la paix, il ne peut y avoir aucune forte raison de tarder à convoquer une conférence paneuropéenne.

Une telle conférence répondrait aux intérêts de tous les états européens. Elle permettrait de trouver la voie et les moyens de mettre fin à l'état de scission où se trouve l'Europe divisée en blocs militaires, et de contribuer à la coopération pacifique entre ces états et leurs peuples.

Mais il existe dans le monde des forces qui cherchent à maintenir la division de notre continent en poursuivant une politique de tension, en refusant toute politique de coopération pacifique entre états et peuples, en s'opposant à la convocation d'une telle conférence et aux autres mesures susceptibles de renforcer la sécurité européenne.

Les Etats participant à la présente consultation sont convaincus que le développement de la coopération paneuropéenne a été et restera l'unique solution au danger d'une confrontation militaire, à la course aux armements, aux discordes que les forces agressives cherchent à imposer afin de remettre en cause les résultats de la seconde guerre mondiale et de refaire la carte de l'Europe.

Les Etats membres du Traité de Varsovie confirment leurs propositions tendant à mettre fin à la division du monde en blocs militaires, à la course aux armements, aux dangers qui menacent la paix et la sécurité des peuples, ainsi que les autres mesures envisagées par la déclaration de Bucarest de 1966 sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe.

L'intérêt vital des peuples européens réside dans la prévention de nouveaux conflits militaires, dans le renforcement des relations économiques, politiques et culturelles entre Etats, fondées sur l'égalité des droits, le respect de l'indépendance et de la souveraineté des pays. Un système cohérent de sécurité européenne crée la possibilité réelle et la nécessité d'accomplir des objectifs importants dans les domaines de l'énergétique, des transports, de l'utilisation des eaux et de l'atmosphère, ainsi que de la santé publique, objectifs qui sont tous étroitement liés à la prospérité de la population de tout le continent. C'est juste ce qui est commun et qui doit fournir la base de la coopération européenne.

L'une des conditions essentielles de la garantie de la sécurité européenne est l'inviolabilité des frontières qui existent en Europe - y compris la frontière Oder-Neisse et les frontières entre la RDA et la RFA, la reconnaissance de l'existence de la RDA et de la RFA, l'abandon par la RFA de ses prétentions à représenter tout le peuple allemand et à avoir accès à l'armement atomique. Berlin-Ouest conserve son statut particulier et n'appartient pas à l'Allemagne de l'Ouest.

Un premier pas pratique vers le renforcement de la sécurité européenne serait la réunion dans le plus proche avenir de représentants de tous les pays européens intéressés, afin d'établir d'un commun accord les modalités de la convocation de la conférence et le contenu de son ordre du jour.

Cependant nous sommes prêts à prendre en considération toutes autres propositions concernant les préparatifs de la conférence et les modalités de sa convocation.

Les Etats participant à la réunion du Comité Consultatif Politique appellent tous les pays européens à coopérer pour aboutir à la convocation de la conférence paneuropéenne et à la création des conditions permettant le succès d'une telle conférence, qui doit justifier les espérances des peuples.

Afin d'accomplir cette action, - qui devrait constituer un événement historique dans la vie du continent, - les Etats participant à la réunion adressent à tous les pays européens un appel solennel en vue de renforcer le climat de confiance, de s'abstenir de toutes actions pouvant envenimer l'atmosphère dans les rapports entre les Etats. Ils demandent aux Etats européens de passer des déclarations générales sur la paix à des mesures et actes concrets en vue de la détente et du désarmement, de la coopération entre les peuples et de la paix. Ils invitent tous les gouvernements européens à unir leurs efforts afin que l'Europe devienne le continent de la coopération fructueuse entre nations égales en droits, un facteur de stabilité, de paix et de compréhension mutuelle dans le monde entier.

Pour la République Démocratique Allemande:

Walter ULBRICHT,

Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Socialiste Unifié d'Allemagne, Président du Conseil d'Etat de la République Démocratique Allemande,

Willi STOPH,

Président du Conseil des Ministres de la République Démocratique Allemande.

Pour la République Populaire de Bulgarie:

Todor JIVKOV,

Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Communiste
Bulgare, Président du Conseil des Ministres de la République
Populaire de Bulgarie.

Pour la République Populaire Hongroise:

János KÁDÁR,

Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Socialiste
Ouvrier Hongrois,

Jenő FOCK,

Président du Gouvernement Révolutionnaire Ouvrier-Paysan de
Hongrie.

Pour la République Populaire de Pologne:

Wladyslaw GOMBKA,

Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Ouvrier Unifié
Polonais,

Józef CYRANKIEWICZ,

Président du Conseil des Ministres de la République Populaire
de Pologne.

Pour la République Socialiste de Roumanie:

Nicolae CEAUDESCU,

Secrétaire-Général du Comité Central du Parti Communiste
Roumain, Président du Conseil d'Etat de la République
Socialiste de Roumanie,

Ion Gheorghe MAVERA,

Président du Conseil des Ministres de la République
Socialiste de Roumanie.

Pour l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques:

L.I. BREJNEV,

Secrétaire-Général du Comité Central du Parti Communiste de
l'Union Soviétique,

A.M. KOSSYGUINE,

Président du Conseil des Ministres de l'Union des Républiques
Socialistes Soviétiques,

Pour la République Socialiste Tchécoslovaque:

Alexander DUBCEK,

Premier Secrétaire du Comité Central du Parti Communiste de
Tchécoslovaquie,

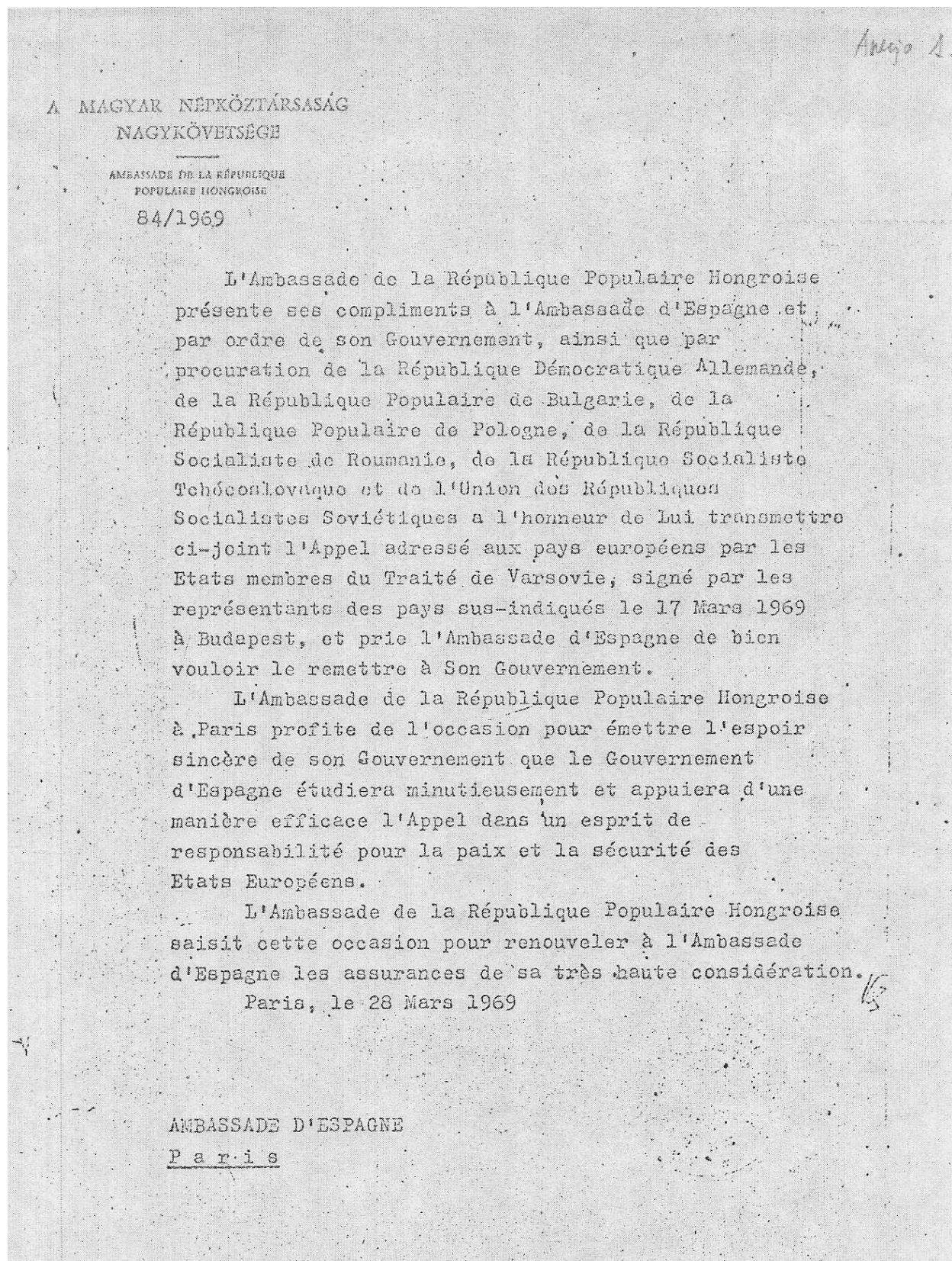
Indrít SVOBODA,

Président de la République Socialiste Tchécoslovaque,

Oldrich CERNIK,

Président du Gouvernement Fédéral de la République Socialiste
Tchécoslovaque.

**Anexo 2. Nota Verbal de Hungría y respuesta de la Embajada de España
(marzo-mayo de 1969).**



Fuente: AMAE, R 14051, expediente 4'341.217 (47-0)-9/25 1975 CESC Helsinki.

Anexo 2.

Embajada de España
en
París

Núm. 164


La Embajada de España saluda atentamente a la Embajada de la República Popular de Hungría y en relación con su Nota Verbal n° 84/1969, de 28 de marzo último, tiene a honra manifestarle que el llamamiento dirigido a los países europeos por los Estados miembros del Pacto de Varsovia fué trasladado oportunamente a Madrid para conocimiento del Gobierno español.

En su nombre, la Embajada de España desea subrayar que toda acción que comporte necesariamente un examen decidido y con visión histórica de los problemas que impiden una colaboración normal entre los países de Europa -supuesto básico de la seguridad continental- encontrará una disposición favorable en el Gobierno español, el cual estima que, en su momento, una Conferencia general puede constituir un buen sistema práctico para el logro del citado examen.

En consecuencia, el Gobierno español está dispuesto a considerar positivamente las propuestas concretas que permitan la celebración de dicha Conferencia.

La Embajada de España al transmitir a la Embajada de la República Popular de Hungría la respuesta del Gobierno español, aprovecha la oportunidad para renovarle las seguridades de su más alta consideración. *CC*

París, 2 de mayo de 1969.



Embajada de la República Popular de Hungría

Anexo 3. Memorándum de Finlandia. Recepción por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (1969).

The Government of the Soviet Union approached recently the Governments of European countries in the matter of the arrangement of a European security conference and of its preparations. This proposal concerning a special preparatory meeting was extended to the Government of Finland on April 8, 1969.

The Government of Finland has on several occasions stated that Finland considers a well prepared conference on European security problems useful. The Government of Finland considers well-founded the view of the Soviet Union that such a conference should be convened without any preliminary conditions. The participants should have the right to present their views and to make their proposals on European questions.

Furthermore, the Government of Finland is of the opinion that all Governments concerned should participate in such a conference. This opinion was expressed, e.g., in the Finnish-Soviet Communiqué in June 1966 on the occasion of the visit to Finland of the President of the Council of Ministers of the USSR, A. N. Kosygin.² At the Foreign Ministers' meeting of Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden, held in Copenhagen on April 23 and 24, 1969, a joint position was defined according to which "preconditions for conferences on security problems are that they should be well prepared, that they should be timed so as to offer prospects of positive results, and that all states, whose participation is necessary for achieving a solution to European security problems, should be given opportunities to take part in the discussions."

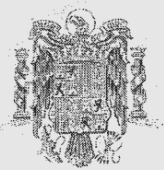
The Government of Finland is, consequently, favourably disposed to the convening of a conference on European security problems. The success of such a conference requires careful preparations in advance. This is necessary to assure both a sufficiently representative participation and the technical arrangement of the conference. Considering the great importance of European security problems the prerequisites for success of the conference should be guaranteed as well as possible. The Government of Finland considers that the preparations for the conference should begin through consultations between the Governments concerned and, after the necessary conditions exist, a preparatory meeting for consideration of the questions connected with the arrangement of the conference could be convened.

Finland has good relations with all the countries which are concerned with European security and her impartial attitude towards the most vital problem of European security, the German question, has been appreciated by different interested parties. This is why the Government of Finland is willing to act as the host for the security conference as well as for the preparatory meeting provided that the Governments concerned consider this as appropriate.

The Government of Finland will send this memorandum to the Governments of all European states, to those of East and West Germany and to the Governments of the United States of America and Canada and will instruct her representatives to sound the position of these countries on the European security conference and to consult them on questions connected with the preparations of such a conference.

In view of this, the Government of Finland will closely follow this matter and consider what real possibilities it may have in order to take new measures on its part.

Fuente: *The Conference on Security and Cooperation in Europe: public statements and documents, 1954-1986*, Washington D.C., United States Department of State-Office of the Historian, 1986, pp. 45-46.



Embajada de España

Helsinki, 22 de Mayo de 1969.

Excmo. Sr. Dn. Fernando Maria Castiella.

Señor Ministro :

El Embajador, antes de su ingreso en el hospital, donde ha sido operado hoy, dejó comenzado un informe, que por su importancia, considero conveniente remitir a U.E. tal como él lo dejó.

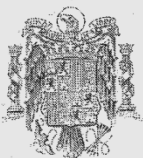
Por mi parte he podido reunir alguna información complementaria sobre el mismo tema de la reunión de una Conferencia europea de seguridad; en resumen es lo siguiente :

Finlandia está ejerciendo fuerte presión en los medios políticos y diplomáticos para que las naciones a las que remitió el memorandum acepten su propuesta.

Se ha sabido oficialmente que el Ministro Finlandés de A. Exteriores Sr. Karjalainen, durante la reunión de la EFTA que terminó en Ginebra el día 9 del actual, celebró conversaciones con sus colegas de Suiza y de Austria, Srs. Willy Spiller y K. Waldheim respectivamente, sobre la organización de la referida Conferencia Europea de Seguridad.

Durante el viaje privado que este Presidente de la Republica acaba de hacer a Rusia, discutió con el Premier Kosygin la reacción causada en Europa por la propuesta finlandesa de alojar la Conferencia de Seguridad en esta capital y es posible que aquel diera a conocer a este las eventuales propuestas recibidas por el gobierno finlandés.

Queda confirmado tambien que el Ministro de A. Exteriores Sr. Karjalainen durante su visita a Varsovia el pasado día 20, trató de la iniciativa finlandesa y recibió apoyo entusiasta de Polonia.



- 2 -

Embajada de España

Suecia se ha mostrado abiertamente en favor de la Conferencia, pero considera que esta necesita una cuidadosa preparación y que es indispensable la participación de Norte America y de Canadá.

Noruega tambien ha declarado su interés, siempre que participen E.U. y Canadá así como la Unión Sovietica.

En los medios informativos americanos de Helsinki se niegan a ofrecer comentarios y se limitan a manifestar que Washington está estudiando cuidadosamente la propuesta finlandesa.

Es evidente que depende de la actitud Americana el que la Conferencia llegue o no a realizarse y el propio gobierno finlandés, según se ha sabido, hace depender su participación en la Conferencia de la aceptación de la propuesta por los E.U. y por la Unión Sovietica, ya que considera que si alguno de esos dos países estuviera ausente, su celebración "sería una pérdida de tiempo".

En general, los comentaristas no ocultan que habrá muchas dificultades para organizar la Conferencia, entre otras conseguir la presencia de las dos Alemanias, aunque parece que se tienen buenas impresiones sobre este punto.

Adjunto envío a U.E. 3 ejemplares en Inglés del Memorandum finlandés.

Reciba, Señor Ministro

mis respetuosos saludos

J. Paniego
José Paniego

Anexo 4. Primer memorándum de España sobre la Conferencia Europea de Seguridad (13 de diciembre de 1969).

MS/CE



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Dirección General Europa

EUROPA ORIENTAL

Núm.

M E M O R A N D U M
=====

Asunto: Conferencia Europea de Seguridad.

1. España es partidaria de una Conferencia Europea de Seguridad en la que participen todos los países europeos, como pares, y que examine decididamente y con visión histórica los problemas que impiden una colaboración normal entre los países de Europa, supuesto básico de la seguridad continental.

2. Por la vinculación reiteradamente demostrada de los Estados Unidos y del Canadá con el Continente europeo, España estima conveniente su participación en semejante Conferencia Europea de Seguridad.

3. Accediendo a la oferta del Gobierno finlandés, España ha aceptado a Helsinki como posible sede de la eventual Conferencia.

4. España cree que es necesaria una cuidadosa preparación previa, en que se tenga en cuenta la opinión de todos los eventuales miembros de la referida Conferencia. Esta preparación no debe encubrir el pretexto de una dilación indefinida de la fecha de convocatoria de la Conferencia. Parecería conveniente que un acuerdo entre todos los países europeos sobre la misma debería producirse con anterioridad a Septiembre de 1970, en que la próxima Asamblea General celebrará el 25 aniversario de Naciones Unidas y donde probablemente será suscitado el tema del fortalecimiento de la seguridad, como uno de los temas-clave de dicha conmemoración.

Madrid, 13 de Diciembre de 1969

Fuente: AMAE, R 25687, expediente 5.

Anexo 5. Segundo memorándum de España sobre la Conferencia Europea de Seguridad (28 de septiembre de 1970).



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

DIRECCION GENERAL
DE POLITICA EXTERIOR

32-18-70

M E M O R A N D U M

1. El Gobierno español expuso en su Memorandum de 13 de Diciembre de 1.969 su postura inicial ante las propuestas de los países del Pacto de Varsovia y de Finlandia hechas en Marzo y Mayo de dicho año sobre una eventual Conferencia de Seguridad Europea. A lo largo de estos últimos meses, este proyecto ha ido imponiéndose progresivamente en el ánimo de todos los Gobiernos interesados como posibilidad lógica y necesaria para reforzar la distensión en Europa y para abrir camino a una colaboración pacífica entre todos los Estados del Continente. El Gobierno español desea subrayar que ha dedicado especial atención a los documentos elaborados por los países del Pacto de Varsovia y distribuidos a raíz de la reunión celebrada en Praga en Octubre de 1.969, al Comunicado y Proyecto de declaración sobre reducción mútua y equilibrada de fuerzas presentado por la NATO como consecuencia de la Reunión del Consejo que dicha Organización realizó en Roma el 26 y 27 de Mayo pasado y al Comunicado, Memorandum y Documentos relativo a la expansión de las relaciones comerciales, económicas, científicas, técnicas y culturales entre el Este y el Oeste que los países miembros del Pac-

to de Varsovia han remitido también como fruto del trabajo conseguido en la Conferencia celebrada en Budapest por dicho organismo el 21 y 22 de Junio pasado. Asimismo, el Gobierno español estima que ha sido útil y fructífera la labor realizada por una serie de países europeos que individualmente han expuesto sus posturas y han propuesto iniciativas para facilitar la preparación de la Conferencia de Seguridad Europea.

2. Se ha podido comprobar que para lograr su celebración con esperanza de obtener resultados positivos y concretos era indispensable la conjunción de diversos factores: creación de una atmósfera propicia en el estado de las relaciones políticas europeas, determinación clara y específica de los objetivos que se pretenden conseguir en la Conferencia y elaboración y aprobación previa de las normas procesales que deben regular su desarrollo y conclusiones.

3. Con relación al estado de las relaciones políticas europeas se han producido recientemente algunos hechos que pueden contribuir a disminuir sustancialmente las causas de tensión y desconfianza que venían dificultando el entendimiento entre los Estados continentales o con vinculaciones europeas.

Esta voluntad real de comprensión y de solución negociada debe constituir, si se manifiesta su continuidad, prueba suficiente para no aplazar indefinidamente la convocatoria de la reunión con pretexto de que esta sea el escola

ciadamente los problemas de repercusión general o susceptibles de causar una nueva y grave tensión.

Por ello, el Gobierno español estima que en la primera Conferencia de Seguridad Europea esta debe limitarse a la adopción, unánime e inequívoca, de las normas fundamentales de convivencia pacífica y colaboración que deben presidir las relaciones entre todos los Estados continentales, Estados Unidos y Canadá. Estas normas deberían basarse, con más rigor y fuerza, en los trabajos y sugerencias preparados por el "Comité especial de principios del Derecho Internacional relativos a las relaciones amistosas y la colaboración entre los Estados", de Naciones Unidas. Sobre este supuesto, el Gobierno español considera aceptable que en el Orden del Día de la primera Conferencia figuren los dos temas sugeridos inicialmente por los países del Pacto de Varsovia y otros que en conexión con el tema genérico apuntado puedan venir a enriquecerlo.

Sin embargo, parece prematuro intentar resolver en esta ocasión el tema de la reducción de fuerzas armadas extranjeras situadas en territorios europeos. Hay que comprobar y tener una experiencia más profunda sobre los resultados que la distensión y la cooperación pueden dar antes de proceder a examinar a escala continental la posibilidad de reducción de Fuerzas Armadas extranjeras y nacionales, situadas en territorios europeos y áreas geográficas vitales para la seguridad de nuestro Continente.

rio de un estado perfecto de las relaciones europeas. Entendemos que la Conferencia contribuirá precisamente a la búsqueda de esa perfección y la dinámica de la Historia y de la Política aconsejan no desperdiciar las ocasiones posibles, como la actual, sobre todo cuando se busca un objetivo tan valioso y noble como es la seguridad e integridad de los pueblos y de los Estados europeos.

4. Los países del Pacto de Varsovia presentaron inicialmente como objetivo de la Conferencia de Seguridad Europea la aprobación de dos documentos, uno sobre "la renuncia a la fuerza y a la amenaza del uso de la fuerza" y otro sobre "la intensificación de las relaciones económicas, científicas, tecnológicas, entre todos los países europeos". Después de su reciente reunión en Budapest, han anunciado que podría estudiarse también el incremento de los intercambios culturales y la reducción de "fuerzas armadas extranjeras situadas en territorio de los Estados Europeos". Este tercer punto, aparenta ser un deseo de recoger parcialmente alguna de las propuestas hechas por el Consejo de la Organización Atlántica en su sesión de Roma.

El Gobierno español piensa que la Conferencia de Seguridad Europea tendrá que enfrentarse con la solución de difíciles y muy complejos problemas por lo que no debe plantearse aquella como una ocasión única en las que triunfen o se frusten las esperanzas que tienen los pueblos europeos de vivir en paz y progresar solidariamente. La distensión y la cooperación deben conducir necesariamente al establecimiento, con razonable periodicidad, de conferencias entre todos los países interesados en las que se solucionen nego-

5. El Gobierno español ha visto con agrado que ha quedado resuelto el problema de los Estados participantes y renueva su conformidad para que Helsinki albergue la primera Conferencia de Seguridad Europea.

Por otra parte, aun no teniendo excesiva convicción de la necesidad y eficacia de una Reunión Preparatoria previa, tampoco tiene razones importantes que oponer, por lo que el Gobierno español aceptaría complacido el ofrecimiento hecho por el Gobierno austriaco, en Julio pasado, para que Viena sea la sede de esta Reunión Preparatoria.

Anexo 6. Actitud de España sobre la futura CSCE desde la perspectiva de la diplomacia francesa. Diciembre de 1970.

ILC/YH

140

AMBASSADE DE FRANCE
EN ESPAGNE

Madrid, le 9 Décembre 1970

N O T E

sur l'attitude de l'Espagne à l'égard de la
Conférence de Sécurité Européenne.

L'Espagne s'est dès le début montrée nettement favorable à la réunion d'une Conférence de Sécurité européenne.

C'est par une note verbale transmise fin mars par l'Ambassade de Hongrie à Paris à l'Ambassade d'Espagne que le Gouvernement espagnol prit connaissance officiellement de la teneur de l'appel lancé à Budapest, le 17 mars 1969, en vue de la réunion d'une telle Conférence.

En mai de la même année, l'Ambassadeur de Finlande à Madrid remettait à M. SEDO, alors Sous-Secrétaire d'Etat permanent aux Affaires Extérieures, le texte du mémorandum finlandais invitant les pays européens à participer à une Conférence de Sécurité européenne qui se tiendrait à Helsinki.

Entre temps, des contacts pris à New-York entre représentants espagnols et soviétiques aux Nations-Unies, montraient que l'U.R.S.S. était en faveur d'une participation espagnole au projet de Budapest.

Le 8 juillet 1969, M. OLIVIE, Directeur Général des Affaires d'Europe, faisait savoir verbalement au Chargé

/...

d'Affaires de Finlande à Madrid que le Gouvernement espagnol "acceptait que la Conférence de Sécurité européenne se réunisse à Helsinki et qu'il y participerait volontiers".

C'est donc positivement que le Gouvernement espagnol a répondu à bref délai à l'offre qui lui venait des pays de l'Est.

Plusieurs raisons expliquent cette décision :

Cette offre représentait un changement considérable dans l'attitude des pays de l'Est à l'égard du régime franquiste, considéré depuis l'affrontement de la guerre civile espagnole comme un objet d'opprobre par le monde communiste. Madrid devenait désormais un interlocuteur valable.

Souhaitant sortir de l'isolement dans lequel elle a longtemps vécu, l'Espagne actuelle désire nouer des rapports avec l'ensemble des nations du monde sans souci de leur race, de leur orientation ou de leur idéologie. Ayant déjà établi avec certains pays communistes des relations consulaires et commerciales, elle souhaite également une amélioration de ses relations avec l'Est sur le plan politique ; l'offre venant de Budapest lui donne pour la première fois une telle possibilité.

D'autre part, la Conférence sur la Sécurité européenne, à laquelle l'Espagne se trouve confiée, porte sur l'avenir de l'Europe. L'Espagne voit là une possibilité d'être présente ou associée à un règlement d'ensemble ; elle

/...

se voit ainsi traitée par avance comme membre à part entière de la communauté des nations européennes.

Enfin, le but de la Conférence d'Helsinki étant de mettre sur pied un système de sécurité collectif, l'Espagne, qui n'est pas membre du Pacte Atlantique, s'estime intéressée au premier chef à l'établissement de garanties s'étendant à son propre territoire.

Pour le reste, du moins en était-il ainsi quand M. CASTIELLA se trouvait à la tête du Palais de Santa Cruz, celui-ci ne s'estimait pas en mesure d'indiquer les différentes questions qui pourraient être posées lors de la réunion de la Conférence. Tout au plus pensait-il que la Conférence n'aurait aucune chance de succès si un accord ne s'établissait pas entre nations européennes ainsi qu'avec les Etats-Unis et le Canada, dont la participation était, dès le début, considérée comme souhaitable par Madrid.

La venue en octobre 1969 de M. LOPEZ BRAVO, remplaçant de M. CASTIELLA comme Ministre des Affaires Extérieures, ne modifie en aucune façon cette attitude favorable de l'Espagne ; elle l'accentue au contraire et la précise.

La position espagnole est définie en un premier temps par un mémorandum en date du 19 décembre dont le texte est communiqué au Département par l'Ambassade d'Espagne à Paris (voir pièce en annexe). Cependant le Palais de Santa Cruz, tout en continuant d'observer avec

/...

soin l'évolution des attitudes prises par les pays européens quant à la préparation de la Conférence demeure encore indécis sur la meilleure façon de procéder. C'est ainsi qu'il accueille avec réserve la proposition roumaine de tenir à Bucarest une Conférence préparatoire. Il en est de même pour la formule tripartite un moment envisagée à Helsinki. Toutefois, au cours de l'été 1970, M. LOPEZ BRAVO, avec son dynamisme habituel, s'attache à préciser la position de son pays et exprime en premier lieu le souhait que des préalables trop compliqués ou minutieux ne viennent pas retarder exagérément la réunion de la Conférence.

A la date du 29 septembre 1970 un nouveau mémorandum, adressé à tous les pays intéressés, définit la position de l'Espagne ; elle peut se résumer de la façon suivante :

Le Gouvernement de Madrid accepte la convocation d'une Conférence qui examinerait les problèmes rendant difficile la coopération européenne.

Il accepte Helsinki comme siège de la réunion.

Il se prononce pour la participation des Etats-Unis et du Canada.

Il estime que les conditions suivantes sont indispensables pour que la Conférence puisse réussir :

- création d'un climat favorable dans les relations européennes ;

/...

-5-

- définition claire et sans équivoque des buts que se propose la Conférence ;

- élaboration et approbation des règles de procédure qui doivent s'appliquer au déroulement de la Conférence ainsi qu'à ses conclusions.

Selon le mémorandum, la convocation de la Conférence ne devrait pas être indéfiniment retardée afin de ne pas prendre le risque de laisser passer l'occasion favorable actuellement offerte. Toutes les questions en cours ne sauraient d'ailleurs être résolues en une seule Conférence et d'autres réunions devraient pouvoir suivre à des intervalles raisonnables.

Par ailleurs, Madrid serait disposé à ce que figure à l'ordre du jour de la Conférence l'approbation de deux documents ; l'un sur "la renonciation à l'usage de la force et à la menace d'usage de la force" et l'autre sur l'"intensification des relations économiques, scientifiques et technologiques entre tous les pays européens". Ces deux normes, d'ailleurs proposées par les membres du Pacte de Varsovie, devraient, selon les Espagnols, être examinées dans le cadre des travaux et des propositions du "Comité spécial des principes de droit international relatifs aux relations amicales et à la collaboration entre Etats", relevant des Nations-Unies.

Par contre, il paraîtrait ici prématuré de voir évoquer, au cours de la première conférence de sécurité, la question de la réduction des forces étrangères stationnées en Europe.

/...

Les hauts fonctionnaires compétents du Palais de Santa Cruz laissent par ailleurs entendre que si l'Espagne comprend les préoccupations de certains de ses alliés quant au préalable qu'ils considèrent indispensable pour la réunion d'une Conférence de sécurité, même à l'échelon préparatoire, à savoir un geste de détente de la part du Gouvernement de la République Démocrate de Pankow sur la question de Berlin ou sur les relations inter-allemandes, il ne faut pas perdre de vue que leur pays, qui ne partage pas de responsabilités sur Berlin et ne fait pas partie de l'Alliance Atlantique ni du commandement OTAN, ne saurait être lié par une telle réserve ; il n'en demeure pas moins intéressé comme d'autres nations européennes à l'établissement d'un système général de sécurité.

Anexo 7. España en las Consultas de Helsinki. Declaración interpretativa sobre Gibraltar y balance final.

eu 2-7-1/a

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
TÉLÉGRAMME À L'ARRIVÉE

DÉCHIFFREMENT

ATTRIBUTIONS : ①

2. EU (EU) EU EU EU EU

3. PA PA

AM AM DJ DE DE DE

CE CE CE CE DG IP

HELSINKI LE 21 DECEMBRE 1972

RECU LE 22 ----- A 10H.45

NO. 1041-1044.

ADRESSE DIPLOMATIE PARIS - COMMUNIQUE (VIA LE DEPARTEMENT) A :
BONN N. 593-596 - LONDRES N. 636-639 - MADRID N. 32-35 - MOSCOU
N. 676-679 - REPAN N. 723-726 - WASHINGTON N. 627-630.

OBJET : PRELIMINAIRES C.S.C.E.
ATTITUDE DE L'ESPAGNE.

JE ME REFERE A MON TELEGRAMME N.1024.

DANS LA CATEGORIE DES PAYS NON-ENGAGES OU ELLE DEVRAIT
ETRE RANGEE, L'ESPAGNE OCCUPE UNE PLACE A PART. AUCUN DES REPRESENTANTS
DE CES PAYS AUX CONSULTATIONS D'HELSINKI N'A AUSSI SOUVENT
QUE L'AMBASSADEUR D'ESPAGNE APPUYE LES THESES SOVIETIQUES OU CHERCHE
A LES RENDRE PLUS ACCEPTABLES PAR LES PAYS OCCIDENTAUX.

JE FAIS GRACE AU DEPARTEMENT DE L'ENUMERATION DES OCCASIONS
OU CETTE ATTITUDE S'EST MANIFESTEE., QU'IL SUFFISE DE DIRE QUE
DERRIERE LA TABLE DE CONFERENCE, COMME DANS LES COULOIRS DE DIPOLI,
ON A VU SE DEVELOPPER ENTRE LES DELEGATIONS SOVIETIQUE ET ESPAGNOLE
UNE COOPERATION QUI A PRIS PAR MOMENTS L'ALLURE D'UNE COMPLICITÉ.
J'EN AI ETE PARTICULIEREMENT FRAPPE LORSQUE NOUS AVONS ENGAGE LA
DISCUSSION SUR LE DOCUMENT YOUGOSLAVE RELATIF A LA POURSUITE DE NOS
TRAVAUX; DON AGUIRRE DE CARCER A ALORS SUCCESSIVEMENT SOUTENU LES
REPRESENTANTS POLONAIS (CONFERENCE A TROIS NIVEAUX), HONGROIS (SUR
LA QUESTION DE LA PARTICIPATION, JUGEE PRIORITAIRE PAR RAPPORT A

L'ORDRE DU JOUR) ET SOVIETIQUE SURTOUT, A PROPOS DU PASSAGE, LONGUEMENT CONTESTE, RELATIF AUX COMMISSIONS. C'EST LUI QUI, AFFIRMANT QU'EN ESPAGNOL -''COMME SEMBLAIT-IL, EN RUSSE''- LE MOT ''MANDAT'' AVAIT UN SENS TROP FORT, PROPOSA DE REMPLACER LA FORMULE YOUGOSLAVE: ''Y COMPRIS LE NOMBRE ET LE MANDAT DES COMMISSIONS'', D'ABORD PAR: ''Y COMPRIS LE NOMBRE, LA NATURE ET LE CHAMP D'ACTION DES COMMISSIONS'', POUR S'ARRETER ENFIN A : ''Y COMPRIS LE NOMBRE ET LES OBJECTIFS DES COMMISSIONS''.

IL EST AISE DE CONCEVOIR QU'EN SOULIGNANT SA NON-APPARTENANCE A UN BLOC, L'ESPAGNE AIT CHERCHE, AU SEIN DU GROUPE DES 34, A FAIRE OUBLIER LA PRESENCE DE BASES MILITAIRES ETRANGERES SUR SON TERRITOIRE ET A SE DEMARQUER DES ETATS-UNIS. ON PEUT PENSER, DE MEME, QUE LE SOUTIEN APORTE A LA CONCEPTION DES PAYS SOCIALISTES D'UNE CONFERENCE A TROIS NIVEAUX ET A LA FORMULATION AMERICAINE D'UNE TROISIEME ETAPE '' AU NIVEAU APPROPRIE'' REpond A UNE PREOCCUPATION PRECISE DE MADRID: PERMETTRE AU GENERAL FRANCO DE RECEVOIR, EN SE RENDANT A LA C.S.C.E. , UNE CONSECRATION OFFICIELLE SUR LA SCENE INTERNATIONALE.

CES ELEMENTS, TOUTEFOIS, NE PARAISSENT PAS SUFFISANTS POUR EXPLIQUER L'INSISTANCE APPLIQUEE DE MON COLLEQUE ESPAGNOL EN FAVEUR DE LA PLUPART DES THESES AVANCEES PAR L'UNION SOVIETIQUE ET SES ALLIEES. ON PEUT, SANS DOUTE, Y VOIR LA CONCRETISATION PUBLIQUE DES RAPPORTS NOUES ENTRE MADRID ET MOSCOU AU COURS DE CES DERNIERES ANNEES ET TOUT PARTICULIEREMENT DEPUIS LA SIGNATURE DU RECENT ACCORD COMMERCIAL.

CE N'EST PAS A MOI QU'IL APPARTIENT DE JUGER LA PORTEE DES MANIFESTATIONS QUE JE VIENS DE SIGNALER A L'ATTENTION DU DEPARTEMENT. MAIS JE SERAIS HEUREUX, EN VUE DE LA POURSUITE DES TRAVAUX D'HELSINKI, DE CONNAITRE A CE SUJET L'AVIS DE NOTRE AMBASSADE A MADRID ./.

A N D R E

ABC

MARTES 6 DE FEBRERO DE 1973.

ABC EN HELSINKI

AGUIRRE DE CARCER REAFIRMA QUE ESPAÑA NO RECONOCE EL «STATU QUO» ACTUAL DE GIBRALTAR

La adhesión de nuestro país a los principios de la Conferencia de Seguridad y Colaboración Europea no puede interpretarse en otro sentido

EL GOBIERNO ESPAÑOL NO DESEA QUE UN EVENTUAL SILENCIO SOBRE ESTE PUNTO PUEDA SER JUZGADO COMO UNA RENUNCIA O MUESTRA DE DESINTERES RESPECTO DE SUS LEGÍTIMOS DERECHOS

Helsinki 5. (Crónica de nuestro corresponsal, por télex.) Cuando parece ya como casi seguro que el próximo viernes, día 9, estas consultas para la Conferencia de Seguridad se verán interrumpidas durante un par de semanas, como ya estaba previsto, van cobrando más interés las intervenciones que se producen en dichas consultas, ya que no en vano lo que se haya tratado hasta ahora será objeto de estudio y análisis durante la interrupción, que a este objeto ha sido planeada.

Por ello —y para nosotros, españoles, todavía más— tiene mayor importancia la intervención en la sesión de esta mañana de nuestro embajador, don Nuño Aguirre de Cárcer, quien ha presentado dos documentos, ambos del más alto interés.

En primer lugar, el representante español ha presentado un proyecto revisado de orden del día de la Conferencia en su apartado primero («Afianzamiento de la seguridad en Europa»), en el que se ratifica el hecho de que la seguridad europea está indisolublemente ligada a la seguridad en el Mediterráneo, y se señala que, como principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes en la Conferencia de Seguridad y Colaboración, deben tenerse en cuenta los de la Carta de las Naciones Unidas y los de la declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, a fin de que dichas relaciones puedan desenvolverse en plena normalidad y confianza mutua.

Entre tales principios se recogen los siguientes: Igualdad soberana de los Estados, abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, inviolabilidad de las fronteras, respeto a la unidad e integridad territoriales, no intervención y no interferencia directa o indirecta en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados, solución por medios pacíficos de las controversias internacionales y cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas en Derecho Internacional.

En los aspectos militares de la seguridad, el proyecto español incluye las medidas militares que tiendan al fortalecimiento de la confianza y aumento de la estabilidad, con vistas a la reducción de los riesgos de enfrentamiento militar en Europa y se señalan, a este efecto, entre otras medidas, tales como el aviso previo de maniobras militares y de grandes movimientos de tropas, así como el intercambio de observadores con ocasión de maniobras militares.

También se añade la declaración conjunta sobre el nivel de seguridad de los países europeos, que destacan la indivisibilidad de los aspectos políticos y militares de la seguridad en Europa y que se refiera al inicio de conversaciones, en un

marco apropiado, sobre el nivel y la actividad de las Fuerzas Armadas en Europa.

EL «STATU QUO» DE GIBRALTAR

El segundo documento presentado por el embajador Aguirre de Cárcer es una declaración interpretativa, cuyo contenido habla por sí mismo. Su texto principal reza así:

«Al prestar su adhesión a los principios que deben regir las relaciones entre los Estados participantes en la Conferencia de Seguridad y Colaboración en Europa, el representante de España declara que tal adhesión no puede ser interpretada como un reconocimiento del «statu quo» actual de Gibraltar, en lo que a los límites se refiere, ni como una aceptación de la situación colonial, última existente en Europa, a la que las Naciones Unidas (en varias resoluciones que se citan) han recomendado se ponga término mediante negociaciones entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

No es propósito del Gobierno español plantear en estos momentos, ante este foro, un problema sobre el cual la Organización de las Naciones Unidas ya se ha pronunciado a través de la Asamblea General y que incide en la propia integridad territorial de España. Sin embargo, tampoco desea que un eventual silencio sobre este punto pueda ser interpretado como una renuncia de ningún tipo, o una muestra de desinterés, respecto de sus legítimos derechos en la materia.»

Creo que el mejor adjetivo que se puede aplicar al contenido de ese documento sobre Gibraltar es el de «oportuno». Sin querer profundizar en el tema, el mismo queda consignado y registrado. Cuando llegue la hora de las conclusiones en la Conferencia nadie podrá llamarse a engaño: el tema de Gibraltar no podrá soslayarse o, cuando menos, no podrá darse como tema en el que España haya mostrado desinterés u olvido. Siempre, por supuesto, dejando que sea el organismo superior de las Naciones Unidas el que siga profundizando en él.

El embajador británico no podía dejar de referirse a lo manifestado por el nuestro. Indicó que ya se vienen celebrando reuniones entre los dos ministros de Asuntos Exteriores de ambos países sobre la temática de Gibraltar. Pero, claro, existe una evidente diferencia entre el carácter de aquellas reuniones (y esto es comentario mío), que no son más que «conversaciones», mientras que la que se ha preconizado son «negociaciones».

En la misma sesión el representante soviético abrió la tava del segundo grupo de temas del orden del día de la Conferencia, al referirse a la cooperación económica.—Ramón GARRIGA-MARQUES

Fuente: ABC, 6 de febrero de 1973, p. 21.

IMMEDIATE
CYPHER CAT/A

CONFIDENTIAL

(90)

FM HELSINKI 051400Z

CONFIDENTIAL
[COLLAR]

DESKBY FCO 0511800Z

PA
CCWA
8/2

RECEIVED IN REGISTRY No. 12 - 6 FEB 1973 www.12

TO IMMEDIATE FCO TEL NO 118 OF 5 FEBRUARY 1973, INFO PRIORITY
MADRID ROUTINE WASHINGTON PARIS BONN UKDEL NATO.

CSCE/MPT.

1. SPANISH DELEGATION INTRODUCED IN PLENARY TODAY A DRAFT PROPOSAL ON THE SECURITY ITEM WHICH INCLUDED IN THE LIST OF PRINCIPLES COVERING RELATIONS BETWEEN STATES THE INVIOABILITY OF FRONTIERS AND THE RESPECT FOR TERRITORIAL UNITY AND INTEGRITY. THEY ASKED FOR THIS TO BE CIRCULATED AS A CONFERENCE DOCUMENT IN ACCORDING WITH PARAGRAPH 7 OF THE AGREED PROCEDURAL ARRANGEMENTS.

2. THE SPANIARDS ALSO MADE AN "INTERPRETATIVE DECLARATION" ON THE QUESTION OF GIBRALTAR WHICH THEY ASKED SHOULD BE OFFICIALLY CIRCULATED IN THE SAME WAY (SEE MIFT).

3. I HAD ASKED FOR A RIGHT OF REPLY IN THE COURSE OF THE SPANISH SPEECH BUT THE CHAIRMAN UNFORTUNATELY INDICATED HIS AGREEMENT TO THE REQUEST FOR CIRCULATION BEFORE HEARING WHAT I HAD TO SAY. I THEREFORE THOUGHT IT BEST NOT TO QUESTION THE PROCEDURAL PROPRIETY OF THE SPANISH REQUEST AT THIS STAGE AND MADE INSTEAD THE BRIEF STATEMENT IN MY SECOND IFT. (91)

4. I HAVE SINCE MADE CLEAR TO THE CHAIRMAN MY SERIOUS DOUBTS ON THE PROCEDURAL POINT. HE CALLED A MEETING BETWEEN THE SPANIARDS AND OURSELVES AFTER TODAY'S PLENARY AT WHICH I WAS REPRESENTED BY FALL. HE ARGUED THAT PARAGRAPH 7 OF THE PROCEDURAL ARRANGEMENTS ALLOWS FOR FORMAL INTERPRETATIVE STATEMENTS ONLY ON DECISIONS AND THAT IN THIS CASE NO DECISION HAD BEEN TAKEN.

CONFIDENTIAL

/5. THE

IMMEDIATE
EN CLAIR

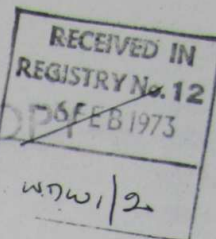
FM HELSINKI 051400Z

UNCLASSIFIED
[COLLAR]

DESKBY FCO 051800Z

PA (W) 8/2

TOP COPY



TO IMMEDIATE FCO TEL NO. 119 OF 5 FEBRUARY 1973, INFO PRIORITY
MADRID ROUTINE WASHINGTON PARIS BONN AND UKDEL NATO.

MIPT

FOLLOWING IS MAIN SECTION OF SPANISH DECLARATION, MADE EXPRESSLY
IN THE NAME OF THE SPANISH GOVERNMENT.

QUOTE ON ADHERING TO THE FOREGOING PRINCIPLES, THE REPRESENTATIVE OF SPAIN DECLARES THAT SUCH ADHESION CANNOT BE CONSTRUED AS A RECOGNITION OF THE PRESENT QUOTE STATUS QUO UNQUOTE OF GIBRALTAR, INASMUCH AS BOUNDARIES ARE CONCERNED, NOR AS AN ACCEPTANCE OF THE COLONIAL SITUATION - THE LAST ONE REMAINING IN EUROPE - WHICH THE UNITED NATIONS (RESOLUTION 2070 (XX), 2231 (XXI), 2353 (XX) AND 249 (XXIII)) HAVE RECOMMENDED TO PUT AN END TO, THROUGH NEGOTIATIONS BETWEEN SPAIN AND THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. IT IS NOT THE INTENTION OF THE SPANISH GOVERNMENT TO RAISE IN THIS FORUM A PROBLEM UPON WHICH THE UNITED NATIONS ORGANIZATION HAS ALREADY TAKEN A STAND IN THE GENERAL ASSEMBLY AND WHICH CONCERNS SPAIN'S OWN TERRITORIAL INTEGRITY. NEVERTHELESS, THE SPANISH GOVERNMENT DOES NOT WISH EITHER THAT ITS POSSIBLE SILENCE ON THIS SUBJECT BE CONSTRUED AS RENOUNCING IN WHATEVER MANNER, OR SHOWING A LACK OF INTEREST, IN RESPECT OF ANY OF ITS LEGITIMATE RIGHTS ON THE SUBJECT. IT EXPRESSES AT THE SAME TIME ITS RELIANCE ON THE OTHER HIGH PART ACCEPTING TO ENGAGE IN BILATERAL NEGOTIATIONS IN ORDER TO SOLVE SATISFACTORILY, AND IN CONFORMITY WITH THE UNITED NATIONS RESOLUTIONS, A PROBLEM SO DEEPLY TIED IN WITH THE SPANISH NATION UNQUOTE.

ELLIOTT.

[REPEATED AS REQUESTED]

EUROPEAN POLITICAL DISTRIBUTION
WOD
A CDD
ACDRU
SED
G & G D

(4)
92.
IMMEDIATE
EN CLAIR

PA, cum 8/2
TOP SECRET
FM HELSINKI 051400Z

UNCLASSIFIED
[COLLAR]

DESKBY FCO 051800Z

RECEIVED IN REGISTRY No. 10 - 6 FEB 1973 www/2	RECEIVED IN REGISTRY No. 12 - 6 FEB 1973
---------------------------------------------------------	------------------------------------------------

TO IMMEDIATE FCO TEL NO 120 OF 5 FEBRUARY 1973, INFO PRIORITY
MADRID ROUTINE PARIS WASHINGTON BONN AND UKDEL NATO.

MY TEL NO 118

1. FOLLOWING IS TEXT OF MY STATEMENT.

BEGINS. I DO NOT THINK THAT THESE PREPARATORY TALKS ARE THE APPROPRIATE PLACE TO MAKE POINTS OF SUBSTANCE ON THE INTERPRETATION OF THOSE PRINCIPLES WHICH IT WILL BE FOR THE CONFERENCE PROPER TO EXAMINE. THE POSITION OF MY GOVERNMENT ON THE QUESTIONS RAISED IN ONE OF THE PAPERS DISTRIBUTED BY THE DISTINGUISHED REPRESENTATIVE OF SPAIN HAS BEEN ABUNDANTLY CLEAR. MATTERS OF MUTUAL INTEREST TO BRITAIN AND SPAIN, INCLUDING THE QUESTION OF GIBRALTAR, ARE REGULARLY DISCUSSED BY THE BRITISH AND SPANISH FOREIGN MINISTERS. THIS IS A CONSTRUCTIVE APPROACH AND ONE WHICH IS FULL Y Y CONSISTENT WITH THE SPIRIT OF OUR CONSULTATIONS. I SHALL NOT GO FURTHER NOW BUT I MUST RESERVE THE RIGHT TO DISTRIBUTE THIS OR A FURTHER STAEMENT.

ENDS.

ELLIOTT

[REPEATED AS REQUESTED]

EUROPEAN POLITICAL DISTRIBUTION
SED
G & G D

HELSINKI CONSULTATIONS ON THE QUESTION
OF THE CONFERENCE ON SECURITY AND
CO-OPERATION IN EUROPE

Distr.
RESTRICTED
CESC/HC/51
8 June 1973
ENGLISH
Original: SPANISH

INTERPRETATIVE STATEMENT BY THE SPANISH DELEGATION

When agreeing to the instructions for the Committee responsible for agenda item I, which set forth the principles which should guide relations among the participating States, I wish to state that the Spanish Government considers that such agreement cannot be interpreted as a recognition of the present status of Gibraltar with respect to its boundaries, nor as an acceptance of a colonial situation which the United Nations (General Assembly resolutions 2070 (XX), 2231 (XXI), 2353 (XXII) and 2429 (XXIII)) have recommended should be terminated through negotiations between Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Fuente: CSCE/OSCE Archive, E/2.



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Europa Oriental

NOTA INFORMATIVA

ASUNTO: Consultas de Helsinki sobre CSCE.

NÚM. 57/73

- Comenzaron el 15 de Noviembre de 1972. - Participan 34 países (Todos los europeos con la excepción de Albania; Estados Unidos y Canadá) Se está celebrando actualmente la cuarta, y posiblemente última, serie de sesiones preparatorias para la CSCE.
- Objeto de las Consultas: Examinar si la Conferencia es posible y preparar el Orden del Día. Hasta ahora parece que la Conferencia podrá iniciarse a fines de Junio o principios de Julio próximo.
- La Conferencia se celebrará en tres fases: la primera, Ministros de Asuntos Exteriores, La Segunda, Comisiones que trabajarán sobre el temario decidido y propondrán resoluciones. La tercera, nuevamente de Ministros o, tal vez, de Jefes de Estado o de Gobierno. (Se prevé una duración larga para la Conferencia).
- Cuatro grandes grupos de temas parece serán tratados por la Conferencia:
 1. Seguridad en Europa, que comprenderá:
 - a) Principios que deben regir las relaciones entre los Estados (igualdad, no recurso a la fuerza, respeto a la integridad territorial, no intervención en asuntos internos, inviolabilidad de fronteras, solución pacífica de los conflictos, etc)
 - b) Aspectos militares de la Seguridad (Medidas creadoras de confianza: anuncios previos de grandes maniobras y movimiento de tropas, envío de observadores).
 2. Cooperación económica, científica e industrial y sobre el medio ambiente, turismo, emigración, etc.
 3. - Relaciones culturales, incluida mayor libertad de movimientos de personas e ideas.
 4. - Continuidad de la Conferencia, posible Secretariado o Comité que desarrolle lo conseguido por la Conferencia.
- Orden del día presentado por España: la Delegación española presentó un Orden del día que posteriormente fué completando con mandatos específicos: continuidad de la Conferencia, turismo, emigración y cuestiones culturales que se incluyen como anejo de esta Nota.

12

- Puntos en los que España ha hecho hincapié:

1. Que Europa sea considerada en su totalidad, incluyendo el Mediterráneo.
2. Búsqueda de fórmulas para tener en cuenta los intereses de países de la orilla sur del Mediterráneo, que han mostrado interés en la Conferencia (Argelia y Túnez).
3. Al discutirse los principios que regularán las relaciones entre los Estados, y concretamente en relación con la inviolabilidad de las fronteras, España ha hecho una reserva formal exponiendo su reivindicación sobre Gibraltar.
4. Necesidad de que la Conferencia no deje totalmente de lado los aspectos militares de la Seguridad. Para ello, un Subcomité de la misma debe estudiar estos temas. En él los países europeos podrán exponer sus puntos de vista sobre medidas militares que los bloques decidan en otros foros (MBFR.) y que afecten a la seguridad de los países que no participan en la adopción de tales decisiones.
5. Problemas humanos que plantean las migraciones europeas.
6. Cooperación internacional sobre el turismo.
7. Evitar que Europa se encierre en sí misma, abrir su cooperación a otros continentes y, especialmente, a Iberoamérica, continuadora de la tradición cultural europea.
8. La Delegación española, en estrecho contacto con delegaciones de los países amigos, ha desarrollado gran actividad - colaborando en la búsqueda de soluciones para hacer avanzar la preparación del Orden del Día de la Conferencia.

POSICION DE LOS PAISES PARTICIPANTES EN LAS CONSULTAS PREPARATORIAS; DESARROLLO DE LAS DIVERSAS FASES

Las consultas preliminares se abrieron con la prevención occidental de que el único propósito que impulsaba a la Unión Soviética era el de conseguir un foro en el que sus slogans encontraran adecuado eco. Existía también la convicción de que la URSS deseaba consolidar el estado de hecho posterior a la segunda guerra mundial, y esto sin acudir a la firma de ningún tratado y sin contrapartida de ningún genero. Por razones obvias estaba asegurada la homogeneidad en el bloque socialista; en particular Hungría, Checoslováquia, Polonia y Bulgaria habrían de acomodarse a los dictados de la URSS. Solo se esperaba de Rumanía una actitud impugnadora, aunque no en exceso, y una mas suelta posición de Yugoslavia.

Dentro del campo occidental Francia deseaba continuar su política de prestigio y oportunidad. La Comunidad Económica Europea se mostraba cautelosa y los Estados Unidos francamente distantes. La estrategia occidental se basaba en con-

seguir de alguna manera neutralizar la doctrina Breznev e insistir en el principio de un mayor intercambio de personas, ideas e información.

Los países neutrales pensaban participar en la Conferencia por diversas razones; para Finlandia era cuestión de interés nacional asegurar sus garantías de neutralidad frente a una Unión Soviética que solo desea excusas para una intervención más directa. Para Suiza, Austria, Suecia y para los pequeños países mediterráneos (Malta, Chipre) participar en la CSCE era tomar parte activa en un organismo internacional que podía ser importante. En el caso particular de Suiza y Austria la CSCE podía contribuir a hacer mas fuerte su posición de país neutral. Para Yugoslavia era una ocasión única de afianzar su identidad nacional.

El apoyo que España prestó siempre a la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea estaba justificado ya que el foro de la Conferencia y el de las propias Consultas era hecho a su medida para poder actuar sin tener que estar a la defensiva y una ocasión de participar por derecho propio en un organismo paneuropeo que puede resultar importante para la construcción futura de Europa, máxime teniendo en cuenta la actitud de oposición que encuentra en los organismos políticos de la Europa Occidental.

1ª Fase: Durante la primera fase de las Consultas de Helsinki se procedió a un mutuo tanteo de posibilidades que siguió en sus líneas generales las pautas que acaban de describirse.

Los nueve actuaron con gran solidaridad. Estados Unidos se mantuvo bastante "al páiro" de las discusiones mientras que Francia insistía en que las Consultas siguieran un proceso de trabajo preciso ante la frialdad de Holanda y Gran Bretaña (que seguía a USA) y por supuesto de la URSS que deseaba una preparación de la Conferencia - corta y ambigua, a fin de que todo se redujera a una discusión para señalar cuanto antes fecha y procedimiento de la Conferencia sin profundizar en el Orden del día.

España desde su discurso preliminar mantuvo un tono de independencia y amplia colaboración con las partes enfrentadas para hacer posible la Conferencia, preconizando la inclusión del Mediterráneo como parte integrante de Europa y llamando la atención para que se tuvieran en cuenta los intereses ante la Conferencia expresados por algunos países de la orilla sur mediterránea y concretamente Argelia y Túnez.

2ª Fase: La segunda fase de las Consultas de Helsinki se abrió con una proposición de orden del día que presentaron bajo tres capítulos distintos los países de la NATO. Comenzado el proceso clarificador de ideas, la Unión Soviética no quiso comprometerse, lo que permitió el desarrollo de las proposiciones occidentales que fueron matizadas por los países neutrales, no siendo exagerado decir que la actitud de éstos últimos benefició las tesis NATO, comenzando a dibujarse una unidad y coherencia de criterios entre países NATO y neutrales dentro de una pluralidad de matices que daba mayor peso específico a la postura occidental frente a la URSS.

La Delegación de España tuvo en esta segunda fase una actuación muy brillante, tanto por su insistencia en la cuestión mediterránea,

punto de vista al que después atrajo a la propia CEE, como por su aportación al sentido que debían tener las palabras integridad territorial e inviolabilidad de fronteras en conexión con el problema de Gibraltar sobre el que hizo una declaración formal exponiendo nuestra reivindicación.

Sobre cuestiones militares, España apoyó medidas creadoras de confianza propugnadas por Estados Unidos, defendiendo al mismo tiempo la relación existente entre principios políticos y militares de la Seguridad así como la posibilidad de que una comisión o subcomisión de la Conferencia pudiera tomar en consideración estos problemas.

La Delegación española también apoyó la creación de un sistema de solución pacífica de conflictos y la posibilidad de buscar fórmulas de asegurar la continuidad de la Conferencia si los resultados positivos de la misma lo justificaban.

3ª Fase: al entrar en la tercera fase de las Consultas la mayor preocupación de los países occidentales consistió en intentar hacer que la URSS se definiera, táctica que aún hoy, en plena 4ª fase, se continúa.

Pasado el primer estadio de discusiones las Delegaciones de los participantes comprendieron también que se hacía imprescindible un desglose de los temas a fin de poder ser estudiados en profundidad.

Los cuatro grandes temas tomados en consideración fueron: 1º Seguridad, - 2º Cooperación económica, técnica y científica, - 3º Contactos humanos y culturales y 4º 'Otros temas' (órgano permanente, continuidad de la Conferencia...)

Los países del Pacto de Varsovia insisten en los temas que les son más queridos: inviolabilidad de fronteras (consiguiéndose diferenciar el concepto del de intangibilidad o inmutabilidad de las mismas), cooperación económica y técnica (aplicación de la cláusula nación más favorecida) y organismo permanente. En lo que respecta a intercambios de ideas y personas, los países del Este cerraron filas, dando muestras de irritación ante el tema.

Respecto al Mediterráneo parece que será posible incluirlo en un "superchapeau" introductorio a los distintos capítulos. Durante la 3ª fase la Conferencia ha comenzado a tomar más un aire de bloque que de participación multilateral. Prevalece el concepto francés de organización de la Conferencia en tres fases sin que hasta ahora sea posible determinar el lugar exacto en el que se reunirán la 2ª y 3ª fase de la misma.

4ª Fase: en esta cuarta y tal vez última fase de las Consultas ha aumentado el papel de Alemania Occidental a expensas de Francia. La URSS había pensado en una Francia separada de la NATO, y posible mediador entre el Este y el Oeste, papel que no ha querido asumir, ello ha llevado a la URSS a buscar (aparte de Estados Unidos) en la Alemania Federal el interlocutor válido europeo.

Otro hecho evidente ha sido que la URSS se ha decidido por fin a ceder en sus posiciones de intransigencia en diversos sectores. Tal vez para crear una atmósfera favorable a las visitas de Breznev a la República Federal Alemana y a Estados Unidos, tal vez como contrapartida a las concesiones occidentales en relación con Hungría en las conversaciones MBFR de Viena.

Todo ello viene a demostrar que los temores occidentales sobre la CSCE como propaganda política de la URSS, al menos en lo que a las Consultas se refiere, no eran fundados. La URSS ha perdido la iniciativa, y tanto ella como dirigentes de los países del Este, concretamente el Ministro de Relaciones Exteriores húngaro no ocultan su disgusto ante la forma en que se desarrollan dichas Consultas.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'AM', is written over the end of the first paragraph.

Madrid, 21 de mayo de 1973.

Anexo 8. Laureano López Rodó en la primera fase de la Conferencia de Helsinki.



JUEVES, 5 DE JULIO DE 1973 LA VANGUARDIA ESPAÑOLA Página 19

DISCURSO DEL MINISTRO ESPAÑOL DE A. E. EN HELSINKI

«Un Gibraltar devuelto a España será una contribución positiva a la paz y a la seguridad»

“No podemos admitir que se adopten sin nuestro concurso decisiones que afecten a nuestra seguridad”

Intervención de López Rodó en la Conferencia Europea de Seguridad

GIBRALTAR, REIVINDICADO

Gibraltar vuelve a ser el tema central de la política exterior de España. En la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación Europea que se celebra en Helsinki, el ministro español, don Laureano López Rodó, pronunció la más enérgica reivindicación de Gibraltar dentro de ese marco de la amistad y cooperación de todos los países que se promueve. En su importante discurso pasó también revista a todos los demás problemas de la actualidad política, cultural y social europea. (‘Teléfono Cero’).

“No podemos admitir que se adopten, sin nuestro concurso, decisiones que afecten a nuestra seguridad”

■ “El Mediterráneo no está fuera de Europa, es Europa” (Información página 4)

Mañana, en EL ALCAZAR

GIBRALTAR
(Ante el 18 de julio de 1973)
“IT NEEDS A LITTLE POEIRY TO FIND THE ANSWER”
(Un poco de poesía para encontrar la solución)
Mañana, artículo del embajador Gómara Caballero

EL ALCAZAR
CINEMA Y COCINA
FUNDADO EN EL ASEDIO DEL ALCAZAR

INFORMACIONES

Director: JESUS DE LA SERNA

DECANO DE LA PRENSA DE LA TARDE - Di. Diario Independiente - Edita Prensa Castellana, S. A. San Roque, 7 - Teléfono 222 83 85 - Madrid, jueves 5 de julio de 1973 - 6 pías. - 44 páginas

LOPEZ RODO PUNTUALIZA EN HELSINKI NUESTRA ADHESION A LOS PRINCIPIOS EUROPEOS

ESPAÑA NO RENUNCIA A GIBRALTAR

Mercado Común: «Es decepcionante el mandato aprobado para mi país»



El ministro español de Asuntos Exteriores, en un momento de su intervención en Helsinki

Nuevo Diario

5 julio 1973

LOPEZ RODO HABLA CLARO SOBRE GIBRALTAR

«El Mediterráneo no está fuera de Europa. El Mediterráneo es Europa»

Pocas veces ha sido tratado este tema con tanta contundencia y eficacia dialéctica en un foro internacional

Principales titulares de los periódicos más importantes de España al día siguiente del discurso de Laureano López Rodó. Gibraltar, tema más destacado.
Fuente: Hemeroteca – Biblioteca Nacional.



Los diarios *Pueblo* y *Ya* se centraron en los contactos bilaterales mantenidos por Laureano López Rodó. A la derecha, foto del encuentro con monseñor Agostino Casaroli, representante del Vaticano.

Fuente: *Pueblo*, 5 de julio de 1973, p. 1; *Ya*, 5 de julio de 1973, p. 1.



Foto de familia de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados participantes en la CSCE. Laureano López Rodó está situado el tercero por la izquierda en la última fila.

Fuente:

http://www.mzv.cz/mission.vienna/en/organisations_covered_by_the_permanent/osce/index.html



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Europa Oriental

NOTA INFORMATIVA

=====

Núm. 74/73

9 de Julio.

ASUNTO: 1ª Fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.
3-7 de Julio de 1973.

1. Cinco días han durado las sesiones de la 1ª Fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, de Helsinki, que comenzó el pasado día 3 y en la que han participado Estados Unidos, Canadá y todos los países europeos con la excepción de Albania.

Dos órdenes de actividades se han desarrollado en el curso de estas sesiones. De un lado, la Conferencia propiamente dicha; de otro, las conversaciones bilaterales que el curso de la misma ha permitido celebrar a los Ministros de Asuntos Exteriores.

Refiriéndonos al primer punto se había previsto que la Conferencia en esta primera fase tendría un carácter formal para aprobar las Recomendaciones preparadas por las Consultas de Helsinki, fijar la fecha de la segunda fase, y escuchar los discursos de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 35 países participantes, conteniendo las opiniones de sus Gobiernos sobre problemas de Seguridad y Cooperación en Europa y sobre los trabajos posteriores de la Conferencia.

Las Recomendaciones fueron aprobadas sin discusión. El 18 de septiembre se acordó como fecha de comienzo de la segunda fase, fijándose una reunión previa del Comité de Coordinación para el 29 de agosto.

2. A través de los discursos pronunciados puede obtenerse una impresión general de los objetivos que unos y otros participantes se proponen en la Conferencia.

Comenzando por la Unión Soviética, el Ministro Gromyko, primero de los oradores inscritos, pronunció un discurso -el más largo de los habidos- en el que hizo un examen amplio y optimista de la situación internacional resaltando cuanto ya se ha hecho y ofreciendo una imagen de la U. R. S. S. como defensor de la paz conjuntamente con Estados Unidos, en el que se encuentran afirmaciones interesantes y tajantes como la de que "la guerra en Vietnam ha terminado".

Tomando como fondo este panorama resaltó dos puntos fundamentales de la Conferencia: uno de carácter general, su importancia como instrumento para la paz; otro de carácter específico, la necesidad de aceptar la inviolabilidad de las fronteras como principio concreto de la paz europea que la Conferencia debe conseguir.

3. Frente a esta concepción soviética se dibuja la posición occidental en discursos tales como los de los Ministros Scheel, Rogers o Jobert que ponen el acento en tres puntos:

a) Tomemos la Conferencia como lo que es, una ocasión para conseguir algo.

- b) La única forma de conseguir este algo es mediante acuerdos concretos y específicos, no declaraciones ampulosas.
- c) Punto fundamental que debe conseguirse en ese orden de realizaciones concretas es promover los contactos entre los pueblos mediante la libertad de movimiento, de información, de ideas, etc.

Sobre la línea de pensamiento anteriormente expresada los distintos Ministros occidentales han matizado sus enfoques. Scheel, partiendo de que la distensión en Europa es irreversible, ha insistido en la necesidad de adoptar medidas concretas para continuar avanzando en ese camino, sugiriendo entre otros puntos una amplia cooperación industrial. Rogers ha reiterado que la seguridad de los Estados Unidos es inseparable de la de Europa considerando su presencia en la CSCE como símbolo del compromiso de los Estados Unidos frente a Europa. Jobert que ha hecho, quizás, el discurso más pesimista de la Conferencia, que traslucía la preocupación de Francia de quedar al margen de las decisiones de las grandes superpotencias (Acuerdos Nixon-Breznev) se pronunció abiertamente contra las negociaciones de reducción de fuerzas en Viena, abogando por una seguridad más real.

Los países occidentales y neutrales han desplegado sus esfuerzos para impedir que la Unión Soviética pudiera sacar ventajas propagandísticas de la Conferencia dando una impresión excesivamente optimista del desarrollo de la misma. Estos esfuerzos han tenido éxito al conseguir que fracasaran dos maniobras soviéticas en este sentido, una la prolongación de la Conferencia para dar una sensación de mayor importancia a la misma y la redacción de un largo comunicado que recogiese sus propias propuestas y las de los países del Este. La Conferencia duró los días previstos y el comunicado fué anodino y fáctico.

El principio de la independencia de los Estados frente a la llamada doctrina de la soberanía limitada de Breznev, aunque sin referirse a ella por este nombre, fué destacado en el discurso del Ministro holandés Van der Stuij. Por su parte el Presidente en ejercicio de la comunidad de la CEE, Ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca, prometió una contribución concertada y constructiva sobre la cooperación económica en Europa.

4. Por parte española se ha precisado nuestra postura en un contexto realista, tanto respecto de la situación sobre la que la Conferencia ha de actuar como de los resultados concretos a que pueda llegarse. Sin hacernos ilusiones sobre estos resultados, se ha destacado que es la Conferencia una ocasión que merece la pena ser explorada y ver si existe una voluntad de entendimiento auténtica entre todos los participantes.

Esta postura doble de interés y de ofrecimiento de nuestra colaboración en este foro europeo, el primero de carácter político en el que participamos, nos permite desenvolvernos con facilidad sin que tengamos que adoptar actitudes defensivas usuales en otras asambleas. Con independencia de cuales sean sus resultados, la Conferencia nos sirve para defender y destacar nuestros intereses nacionales, sean éstos, nuestros intereses mediterráneos, los problemas de nuestra emigración a Europa, el contencioso de Gibraltar, la mejora de las relaciones bilaterales con los países escandinavos o los contactos con el Este para impulso principalmente de nuestras relaciones económicas. Aunque pudiera en cierto modo parecer paradójico este enfoque nuestro reflejado en el discurso ante la Conferencia, sirve para aumentar el respeto y la consideración de países tanto occidentales como del Este que al vernos actuar con agilidad, desenvoltura y seriedad nos tienen en cuenta en sus tomas de posición.

5. Un comité creado al efecto, ha estado discutiendo a lo largo de toda la Conferencia, la posible intervención de los Ministros de Asuntos Exteriores de Argelia y Túnez en esta primera fase. Malta había presentado una propuesta de invitación a estos dos países. Argelia y Túnez nos habían pedido que no les dejáramos solos de la mano de Malta. Por ello presentamos una propuesta en su favor sustentada en las recomendaciones de las Consultas. Esta propuesta nuestra recibió el apoyo de Francia, Italia, Suiza y Austria, aparte de otros países mediterráneos. La Unión Soviética no deseaba la presencia de los Ministros de Argelia y Túnez y empleó todo tipo de tácticas dilatorias. Los países occidentales que tenían compromiso con Israel para conseguir que también fuera invitado éste, no supieron actuar con la habilidad necesaria para haber hecho recaer sobre las espaldas soviéticas la negativa a las intervenciones de Argelia y Túnez. Canadá, Dinamarca y Holanda se echaron sobre sí mismos, al plantear la invitación a Israel, el peso de la negativa a Argelia y Túnez. No hubo consenso sobre el tema pero podremos hacer ver a estos dos países que les hemos apoyado en sus deseos ante la Conferencia de Helsinki.

Arg.

Anexo 9. España en la segunda fase de la CSCE (Ginebra, septiembre de 1973-julio de 1975).



JRR/cm

Ginebra, 12 de julio de 1.974

*Embajador Permanente de España
Ginebra*

Excmo. Sr. Nuño Aguirre de Cárcer
Director General de Europa
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
MADRID

Querido Nuño,

Ya has visto por mi telegrama núm. 650 el nuevo programa de trabajo para la CSCE: dos semanas más hasta el 26 de julio para comenzar de nuevo el 3 de septiembre.

Si las perspectivas actuales no se tuercen, resulta posible pensar que la segunda fase acabe definitivamente hacia mediados del mes de noviembre, con lo cual los dos meses y medio que transcurrirán entre principios de septiembre y mediados de noviembre estarán enormemente cargados de trabajo. Ello me lleva a unas líneas preocupadas y de urgencia sobre el que parece ser problema crónico de la Delegación española ante la Conferencia, cual es la aguda falta de personal. Falta además ahora agravada hasta límites imposibles por las partidas de Gil Armangué y José Antonio Lopez Zatón. Los dos creo tienen buenas razones para pedir un relevo y buscar una solución más estable a sus diversos y legítimos intereses. El resultado de ello es que, si Dios y el Ministerio no lo remedian, el 2 de septiembre todo el personal diplomático que tendrá la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa en la Delegación española estará constituido por Javier Rupérez.

Te escribo porque podemos y debemos encontrar una rápida solución a un estado tan anormal de cosas. Sabes perfectamente lo que supone la Conferencia, en interés y en trabajo, y sé perfectamente tanto los desvelos que por ella te tomas como las dificultades con que te encuentras para hacer frente a esta demanda de personal. Pero insisto otra vez: si queremos cubrir mínimamente lo que son nuestros puntos de vista y los indudables beneficios que la CSCE nos puede reportar, y más ahora ante la situación de casi carencia absoluta de personal, necesitamos un esfuerzo complementario.

Los requisitos mínimos que estimo necesarios para cubrir los puntos anteriores los concreto en el envío de 4 personas, que junto con Javier Rupérez podrían constituir la Delegación



*El Embajador Representante Honorario de España
Ginebra*

que necesitamos para los complicados meses que se avecinan. La distribución de los trabajos concretos se haría sobre la marcha, pero resulta cada vez más imposible cubrir con tres personas únicamente, como hasta ahora hemos venido haciendo, el complejo circo de toda la Conferencia. La presencia benemérita de Carmen Muñoz está suponiendo una ayuda considerable, pero ello no puede ser más que una solución temporal y limitada.

No abundo en más razonamientos, porque todos los sabes de sobra. Sólo añado un simple recordatorio de los diversos elementos que hay que cubrir debidamente: el Comité de Coordinación, el Grupo de trabajo sobre los Mediterráneos, el Grupo de Trabajo sobre la Continuación de la Conferencia, los tres Subcomités de la Primera Comisión, los cinco Subcomités de la Segunda Comisión, los cuatro Subcomités de la Tercera Comisión, las reuniones del Grupo de Trabajo Especial. Todos esos órganos aumentarán en complejidad y en intensidad sus trabajos a medida que se vaya aproximando el fin de la segunda fase. Muy encarecidamente te ruego hagas todo lo posible para cubrir debidamente el importante hueco que ahora se nos presenta.

Con el fuerte abrazo de siempre,

Miguel

Miguel Solano

HI 341.217 (47-0)-9/12

Madrid 11 de Septiembre de 1973

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
Europa Oriental
CIRCULAR Nº 525

Asunto: Decisión del Comité de
Coordinación sobre partici-
pación de Estados árabes
en la CSCE.

Excmo. Sr.:

El pasado día 29 comenzaron en Ginebra las reuniones del Comité de Coordinación, destinadas a preparar la 2ª fase de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Las reuniones han durado hasta el día 3 de Septiembre, adoptándose una serie de decisiones sobre organización y trabajo de Comisiones y Subcomisiones que en numero de once se ocuparán de los distintos puntos del Orden del día a partir del próximo día 18.

El tema que provocó mayores debates fué el de la posibilidad de intervenciones por parte de Argelia y Tunez. El Comité de Coordinación se encontró de nuevo dividido al igual que había sucedido en la 1ª fase de la Conferencia en Helsinki, en donde España y Malta habían presentado propuestas formales de apoyo a dichos países. En aquella ocasión, como se recordará, no fué posible el consenso sobre tales propuestas al pedir -aun que no como propuesta formal- Dinamarca, Holanda y Canadá idéntico derecho para Israel y oponerse a ello la URSS.

La Delegación española ha trabajado denodadamente para conseguir una solución que permitiera superar el "impasse" a que se había llegado, siendo una propuesta española la que obtuvo finalmente el consenso del Comité de Coordinación. En virtud de dicha propuesta, las Comisiones 1ª y 2ª de la Conferencia podrán recibir los documentos escritos de Argelia y Túnez así como a los Representantes de dichos países para hacer una exposición oral sobre tales escritos. Por otra parte este procedimiento sería aplicable a cualquier otro estado ribereño del Mediterráneo cuya petición de dar a conocer sus opiniones a la Conferencia fuese comunicada por un Estado participante antes del próximo día 18. Sin embargo la contribución de un tercer Estado queda supeditada a que Argelia y Túnez pongan en marcha el procedimiento adoptado, lo que en otras palabras quiere decir que si ambos países renuncian a presentar sus contribuciones a la Conferencia, ningún otro país tendría derecho a hacerlo. A continuación se incluye el texto de la propuesta española aprobada por el Comité de Coordinación:

" El Comité de Coordinación teniendo en cuenta los párrafos 56 y 57 de las recomendaciones finales de las Consultas de Helsinki, decide:

1) Que las Comisiones I y II de la Conferencia reciban los documentos escritos que puedan presentar la República Argelina Popular y Democrática y la República de Túnez en que se ex-

./..

pongan las opiniones de dichos Gobiernos con relación a los temas correspondientes del orden del día, y que reciban igualmente a los Representantes que los Ministros de Relaciones Exteriores de esos países pudieran designar para explicar tales documentos. - Esas Comisiones, en una sesión ulterior, decidirán el trámite - que haya de darse a dichos documentos.

2) Que el Secretario ejecutivo informe de esta resolución a los Gobiernos de esos dos países.

3) Que, habida cuenta del párrafo 57 de las recomendaciones finales de las Consultas de Helsinki, si se pusiera en práctica el procedimiento antes mencionado, sería también aplicable a cualquier otro Estado ribereño del Mediterráneo cuya petición de dar a conocer sus opiniones a la Conferencia hubiera sido comunicada al Presidente del Comité de Coordinación por un Estado participante antes del 18 de Septiembre de 1973.

4) Que el Comité de Coordinación celebrará una sesión especial el 18 de Septiembre de 1973 para considerar todas las propuestas presentadas sobre ese tema en aplicación del párrafo 3. El Comité de Coordinación decidirá después acerca de las fechas - en que cada uno de los países mencionados en los párrafos 1 y 3 presentarán los documentos correspondientes.

5) Los párrafos 1 al 4 se aplicarán sin perjuicio de las normas de procedimiento."

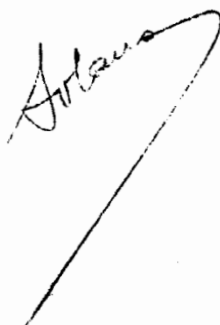
El Presidente del Comité de Coordinación y varios Delegados ensalzaron la labor del Representante de España que ha hecho posible solucionar positivamente tan importante cuestión.

El Comité de Coordinación volverá a reunirse el próximo día 13 del corriente comenzando inmediatamente las reuniones de las distintas Comisiones y Subcomisiones de la 2ª fase de la Conferencia.

Dios guarde a V.E. muchos años

EL DIRECTOR GENERAL DE POLITICA EXTERIOR,

P. O



Fuente: AMAE, R 13710, expediente "Reuniones del Comité de Coordinación de la CSCE en Ginebra".

MINISTERIO
DE
ASUNTOS EXTERIORES

CIFRA
Núm. 243
Clase Cifrado

COPIA RECTIFICADA
20 marzo 1974, 17 h, *Perrera*

Comunicado a

Expedido en GINEBRA el 13 de Marzo de 1974 a las --
Recibido en Madrid el " de " de 19 " a las 21'00
El Delegado Permanente de España

L. F.

al Ministro de Asuntos Exteriores.

Politica. Europa. Asesoría Jurídica. -

Esta tarde Subcomité principios ha comenzado redacción principio inviolabilidad fronteras. A efectos ordenación tema Delegación soviética había propuesto siguientes tres párrafos: Los Estados participantes consideran las fronteras existentes en Europa como inviolable ahora y en el futuro. No plantearan los unos a los otros ninguna reclamación territorial. Reconocen que la paz en el área sólo puede salvaguardarse a condición de que nadie atente contra las fronteras actuales.

En medio atmosfera bastante emocional, Delegación República Federal Alemana ha hecho declaración fondo manifestándose de acuerdo con sustancia proposición, pero poniendo en duda cuestión inviolabilidad pueda constituir principio separado en catalogo. Delegaciones Polonia y URSS han subrayado importancia capital tema, e imposibilidad considerar cambios pacíficos fronteras en contexto inviolabilidad.

Delegado Señor Ruperez ha intervenido para señalar:

1. - Aceptación inviolabilidad fronteras como principio independiente.
2. - Entendimiento inviolabilidad como prohibición uso fuerza para alterar fronteras existentes.
3. - Creencia fronteras pueden ser modificadas por medios pacíficos y por vía de acuerdo de conformidad con derecho internacional.
4. - Imposibilidad considerar renuncia reclamaciones territoriales en contexto inviolabilidad.
5. - ~~Alcance~~ *Falta de relación Ginebra* entre autodeterminación pueblos e inviolabilidad.

Delegado español, que con anterioridad a reunión había mantenido activas consultas con Delegaciones principalmente interesadas, recalcó, que cuestión modificación pacífica fronteras podía ser consideradas eventualmente en otro lugar declaración principios. En almuerzo celebrado inmediatamente antes reunión con jurista francés encargado Subcomité principios, y principal redactor propuesta francesa al respecto, aquel dijo a Delegado español argumentación española recogida en cinco puntos anteriores era inatacable, y que mención figura en propuesta francesa sobre autodeterminación había sido hecha pensando en intereses alemanes, pero que Francia no haría nada a este respecto que pudiera perjudicar intereses españoles.

Actividad redaccional se ha fijado sobre mención soviética

... / ...

**MINISTERIO
DE
ASUNTOS EXTERIORES**

CIFRA

Núm.

Clase

Comunicado a

Expedido en el de de 19 a las

Recibido en el de de 19 a las

El de España

al Ministro de Asuntos Exteriores.

- 2 -

y a fronteras ahora y en futuro, que plantea problemas a occidentales por entrañar en algún sentido noción inmutabilidad. Asimismo se discute noción francesa sobre cualesquiera que sea su criterio en cuanto al Estatuto jurídico de las mismas, y que no encuentra reacción favorable por parte socialista. En mi opinión inclusión esta última frase favorecería en cierto modo nuestros intereses y referencia a fronteras futuras podría ser ambiguamente interpretada. - SOLANO. -

RECIBO A: 115
14 MAR 1974
EL JEFE DE
SECRETARÍA

[Firma manuscrita]

**CONFERENCE ON SECURITY
AND CO-OPERATION IN EUROPE**

COMMITTEE I

C. Sub-Committee 2

Distr.
LIMITED

CSCE/II/C/15
Geneva, 8th March 1974

ENGLISH
Original: SPANISH

PROPOSAL SUBMITTED BY THE DELEGATION
OF SPAIN

Draft resolution relating to paragraph
23 of the Final Recommendations: additional
confidence-building measures

The participating States, with the same purpose of strengthening confidence and increasing stability and security in Europe, shall promote, among other measures:

1. The exchange of visits of military missions, by invitation, with a view to better mutual knowledge in the field of defence;
2. The exchange of personnel between military instruction Centres.

These measures shall be implemented on a basis of reciprocity.

**CONFERENCE ON SECURITY
AND CO-OPERATION IN EUROPE**

Distr.
RESTRICTED

CSCE/II/H/4

CSCE/II/I/9

Geneva, 29th October 1973

ENGLISH

Original: SPANISH

COMMITTEE II

H. Sub-Committee 7

COMMITTEE III

I. Sub-Committee 8

PROPOSAL SUBMITTED BY THE DELEGATION OF SPAIN

1. The marked increase in the flow of tourism on the European continent has already made a significant contribution towards improving the quantity and quality of the knowledge which the citizens of the participating States possess of the values, cultures and attitudes of the countries visited.
2. Inasmuch as the human contacts which tourism makes possible will contribute to the formation of a solid basis of confidence and esteem among the European peoples, such steps as the participating States may take to promote and facilitate the flow of tourism will represent an important contribution to the process of strengthening security in Europe.
3. From this point of view, the Delegation of Spain considers that the Conference might, within the framework of paragraph 46 (b) of the Final Recommendations of Helsinki, study inter alia the following possibilities:
 - (1) Establishing multinational touristic routes with specific themes which could embrace many different aspects of the European cultural heritage: architectural, historical, pictorial, literary, religious, musical, sport, etc. The planning of such routes would be carried out in co-ordination, and the countries concerned would take joint action to publicize and promote them.

GE-2458

(2) Drawing up for all citizens of the participating States (not only for young people and students) a general, standard document which would enable the holder to travel for touristic purposes, during a fixed period of time, to any place in Europe. The railway authorities of the participating countries would study the details of the introduction of this facility, which through its priority application during the so-called tourist "off-season" would enable the imbalances occurring at such times of the year to be corrected.

**CONFERENCE ON SECURITY AND
CO-OPERATION IN EUROPE**

COMMITTEE II
H. Sub-Committee 7

Distr.
RESTRICTED
CSCE/II/H/6
Geneva, 31st October 1973
ENGLISH
Original: SPANISH

PROPOSAL SUBMITTED BY THE SPANISH DELEGATION

Economic and Social Aspects of Migrant Labour

The Sub-Committee will study the problems which may arise from the movements of migrant workers in Europe, paying special attention to their human aspect, and could prepare proposals aimed at an overall improvement of the standard of living of the migrant worker, taking into account that the promotion of industrial co-operation and of investments in less developed areas will help to normalize the level of the movements in question.

The Sub-Committee will study, in particular, measures aimed at promoting and facilitating:

1. Equality of treatment of migrant workers, putting them on an equal footing with national workers;
2. The surmounting of obstacles to the reunification of families;
3. Appropriate solutions to their accommodation requirements;
4. The obtaining of residence permits;
5. The education of migrant workers' children and the cultural promotion of migrant workers, in relation both to the maintenance of their cultural ties with their country of origin and to their adaption to the receiving country;
6. Co-operation in the field of professional training of the migrant worker, both in the country of origin and in the country of work;
7. Full access to social security benefits, including unemployment benefits.



JRR/cm

DELEGACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
CERCA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

DELEGACION ANTE LA C.S.C.E.

Informe Núm. 324

*Dr. Vaca Le Orme
sta. de la -
hallamos*
Ginebra, 28 de junio de 1.974
10.7.74

TEMAS PENDIENTES ANTE CSCE: LAS MINORIAS NACIONALES

Desde el comienzo de la segunda fase de la Conferencia, y entre la múltiple variedad de temas tratados, la cuestión de las minorías nacionales, de sustancial importancia objetiva para los intereses nacionales españoles, me ha merecido una atención preferencial. En las Recomendaciones Finales de Helsinki, y por insistencia yugoslava de última hora, se incluyó, en el contexto de las Subcomisiones sobre la Educación y la Cultura, un párrafo que se refiere a "la contribución que las minorías nacionales o las culturas regionales" pueden aportar a los temas educativos y culturales. El párrafo, resultado de una ardua negociación, incluye la referencia a las culturas regionales por insistencia española, de manera que sin negarse a considerar el tema de las minorías nacionales en ese contexto, se amplíe sin embargo el concepto con la referencia a una realidad distinta, cual es el de la cultura regional.

Desde aquel momento, y ya en el curso de la segunda fase, la Delegación yugoslava ha intentado proceder a una ampliación de las menciones y del estudio de las minorías nacionales. El intento más ambicioso, y a lo que parece ahora abandonado, consistía en la propuesta para la adopción de un documento separado a manera de declaración sobre los derechos de las minorías nacionales. Referencias a tal intento y a las diversas alternativas por las que el mismo ha pasado, se encuentran en mis telegramas 769, de 1 de diciembre de 1.973, y 124, 143, 259 y 381 del año en curso.

Si la Delegación yugoslava parece haber abandonado su intención de obtener la declaración separada de la CSCE sobre las minorías nacionales, ha sido por la firme oposición de algunos países, entre ellos España, a que se amplíe indebidamente el contenido del mandato reflejado en las Recomendaciones Finales. Pero ello de ninguna manera implica el abandono de las ideas yugoslavas para que el tema de las minorías nacionales encuentre en los documentos finales de la Conferencia un reflejo de las preocupaciones al respecto de Belgrado. De ello resultan las propuestas yugoslavas que figuran en el contexto de la Primera Subcomisión, bajo la rúbrica de los Derechos Humanos, en la Subcomisión sobre la Información y en las Subcomisiones sobre Cultura y Educación.

En mi informe núm. 88, de 4 de diciembre de 1.973 me refería a la propuesta sobre las minorías nacionales en el contexto de los derechos humanos. Tal propuesta dice:



DELEGACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
CERCA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

"Los Estados Participantes respetarán los intereses de las minorías nacionales, étnicas y lingüísticas y su derecho al libre desenvolvimiento, de manera que éste último derecho pueda contribuir a estimular la amistad y la cooperación entre los países y los pueblos interesados".

La propuesta yugoslava sobre las minorías nacionales en el terreno de la Información fué remitida por mi informe núm. 18, de fecha 10 de octubre de 1.973 y propone "la mejoría de las condiciones necesarias para que las personas pertenecientes a minorías nacionales puedan estar continua y dignamente informadas en su propio idioma,, incluyendo su derecho al acceso a los medios nacionales de información".

En la Subcomisión que se ocupa de la Cultura, la propuesta yugoslava, remitida junto con mi informe núm. 20, de fecha 9 de octubre, se refiere a las "medidas encaminadas a hacer posible que las minorías nacionales conserven su identidad nacional y su herencia cultural y la creación de las condiciones necesarias para lograr la efectividad del derecho al desarrollo cultural autónomo, inclusive el derecho a establecer asociaciones con tal objeto y a conservar sus costumbres".

Finalmente, y por mi informe núm. 28 de 18 de octubre de 1.973, remití la correspondiente propuesta yugoslava sobre las susodichas minorías en el campo de la Educación, y que se refiere a la necesidad de que los Estados participantes aseguren "que los miembros de las minorías nacionales reciban educación en su propia lengua a través de instituciones especiales, escuelas bilingües, clases especiales en las escuelas y otros medios".

Aparte de la iniciativa tendente a la consecución de una declaración separada sobre las minorías, que ha sido intermitentemente presentada y regularmente rechazada en el seno de la Primera Comisión, ninguno de los restantes aspectos referentes al tema han sido todavía abordados desde el punto de vista de la redacción. Las Subcomisiones de la Tercera Comisión están muy retrasadas y la que estudia los principios todavía no ha finalizado la redacción del sexto principio. El de los derechos humanos ocupa el séptimo lugar del catálogo. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta el estado precario de la negociación global en el contexto de la Conferencia, resultaría posible que los yugoslavos aplazaran el planteamiento del tema hasta un momento posterior, incluso quizá después de la interrupción estival. Como ello no es sin embargo claro, y como posiblemente el tema de los derechos humanos sí surja antes de dicha interrupción, creo conveniente tanto recordar la existencia del tema en todos sus extremos como someter a la consideración de ese Departamento algunas consideraciones liminares que pudieran ayudar, siempre teniendo en



DELEGACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
CERCA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

-3-

cuenta la defensa de nuestros intereses, a fijar las líneas tácticas estratégicas de actuación española.

Las minorías nacionales en que piensan los yugoslavos se refieren a fenómenos humanos resultantes de las arbitrarias divisiones fronterizas que en Europa han tenido lugar desde la primera guerra mundial y comprenden grupos de unas mismas características étnicas y lingüísticas cuyo núcleo fundamental está situado en un Estado mientras partes minoritarias del mismo lo son en un segundo Estado. Esa básica distinción fué ya debidamente comprendida en Helsinki, en el curso de las conversaciones preliminares, y a ello responde la actitud española de contemplar dos realidades separadas. Por una parte la de las minorías nacionales en sentido estricto y por otra parte la de las culturas regionales. Ello tiene especial aplicación en el terreno de las Subcomisiones sobre Cultura y Educación, en donde la redacción de los párrafos correspondientes debería a mi modo de ver orientarse por las líneas siguientes:

- Necesaria retención de los términos: culturas regionales y minorías nacionales.
- Respeto de los términos del mandato, que no supone una enumeración de derechos sino "tener en cuenta" el papel que unas y otras pueden aportar a la cooperación interestatal en los campos señalados.
- Mención explícita también del término final del mandato: "en el marco del respeto de los principios más arriba enumerados" Tal mención encierra una cláusula salvaguarda que se debe entender en el sentido de que el papel de las minorías nacionales y de las culturas regionales no deben poner en peligro, entre otros, elementos tales como el de respeto a la integridad territorial y a la unidad nacional, el respeto de los derechos inherentes a la soberanía, etc.
- La referencia en todo caso debería ser incluida en un párrafo final de los documentos que emanen de las correspondientes Subcomisiones y fuera de la parte operativa. Sería más bien un reconocimiento del lado positivo de determinadas realidades que la imposición de obligaciones concretas con respecto a las mismas.

En el contexto de la Subcomisión sobre la Información los problemas son diferentes, primero porque el mandato de Helsinki no contempla ahí ninguna referencia a las minorías nacionales y segundo porque la propuesta yugoslava supone obligaciones económicamente difíciles de realizar y en la práctica excesivas. Esas dos razones previsiblemente harán que la propuesta al respecto resulte difícilmente viable. En todo caso, y dada la radical insistencia que caracteriza a los yugoslavos en estos temas, la única posibilidad de permitir una mención en el campo de la información sería haciéndola en términos muy vagos y en ningún caso mencionando explícitamente las minorías nacionales. Hay que tener en cuenta por otro lado que los yugoslavos, en la misma Subcomisión, han presentado otra propuesta



DELEGACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
CERCA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

sobre la Información en las lenguas respectivas de las minorías formadas por los trabajadores emigrantes, que sí nos podría interesar y que en alguna manera podría subsumir la otra referencia. Pero repito mi línea por el momento es más bien negativa a la inclusión de las minorías nacionales en el campo de la Información, independientemente de que en el curso de la discusión se puedan ir presentando previsiones y nuevas propuestas que puedan resultar más aceptables.

Queda finalmente el tema de los derechos de las minorías nacionales incluido, como pretende la propuesta yugoslava, en el contexto del respeto por los derechos humanos. Como queda más arriba recogido, las minorías mencionadas son las nacionales, étnicas y lingüísticas, y se propone el reconocimiento de su derecho al libre desenvolvimiento. La inclusión aquí de las culturas regionales podría resultar forzado, aunque eventualmente se podría considerar tal inclusión como medio que nos permitiera solventar las dificultades. Otro aspecto que podría ser considerado sería de nuevo el de la unidad nacional. Una formulación todavía extremadamente provisional podría ser la siguiente: "Los Estados participantes respetarán los intereses de las minorías nacionales, étnicas y lingüísticas y de las culturas regionales, y tendrán debidamente en cuenta, dentro de un fundamental respeto por la unidad nacional y la integridad territorial, su derecho al libre desenvolvimiento, de manera que así se pueda contribuir a estimular la amistad y la cooperación entre los países y los pueblos interesados".

Tal formulación, que repito es provisional y tentativa, podría también mejorarse fundamentalmente alterando el sentido de los verbos: tendrán en cuenta en vez de respetarán, etc..

Como consideraciones generales, queda la básica de la insistencia yugoslava sobre el tema. Queda también la básica de las aprensiones que tal insistencia despierta en algunos países, principalmente aquellos fronterizos con Yugoslavia: Grecia, Bulgaria. La táctica yugoslava consiste en aislar a estos países fronterizos, que encarnan todo el complejo de problemas que Belgrado tiene en la cabeza al hablar de minorías, y procurar ganarse por diversas operaciones de apaciguamiento aquellas otras Delegaciones que, como la nuestra, contemplan fundamentalmente el peligro del rompimiento de la unidad nacional por la presencia de diversos grupos minoritarios cuyo papel y estructura no corresponden con lo convencionalmente entendido por minorías nacionales. En tales circunstancias, y sin perder por un momento de vista las posibles implicaciones del tema, me parece que nuestra línea debería basarse en dos consideraciones:

- Una positiva, ya reflejada en las instrucciones que la Delegación española recibió en Helsinki, y que consiste tanto en mostrar aprecio por el papel jugado por las culturas regionales como en el deseo de no confundir a éstas con las minorías nacionales.



DELEGACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
CERCA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

- Otra ~~más~~ negativa y fundamentalmente táctica que consistiría en adoptar un perfil negociador bajo y nunca cabeza de fila en el rechazo de los temas de que se trata. Tal línea vendría acompañada por la exposición de los temas recogidos en mi anterior consideración.

De todas formas, y como señalo en el título de este informa, las minorías nacionales es uno de los temas todavía pendientes de consideración ante la CSCE y dada su importancia para nuestros intereses, me parece importante sea debidamente estudiado. Las referencias, las consideraciones, las posibilidades que me he permitido pergeñar podrían ser objeto de atenta y cuidadosa consideración por parte de ese Departamento y rogaría encarecidamente que sobre esas o parecidas líneas me sean remitidas las instrucciones o sugerencias necesarias, de modo a planificar debidamente la táctica a seguir por la Delegación española. Me permito finalmente recordar que el tiempo es corto y que ^{una} pronta respuesta a tal efecto sería enormemente útil.

Dios guarde a V.E. muchos años.

EL EMBAJADOR REPRESENTANTE EN LA CSCE
P.O.

Miguel Solano
EMBAJADOR REPRESENTANTE PERMANENTE

Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores. Madrid

Anexo 10. La tercera fase de la Conferencia de Helsinki y el viaje oficial de Carlos Arias Navarro (30 de julio a 1 de agosto de 1975).



El presidente de Estados Unidos, Gerald Ford, firma el Acta Final de Helsinki, acompañado del resto de jefes de Estado y de Gobierno de Estados participantes. 1 de agosto de 1975.

Fuente:

http://pages.ramapo.edu/~theed/Cold_War/d_Brezhnev_Era/f%20Ford_74_76/cc_HelsinkiConf.html



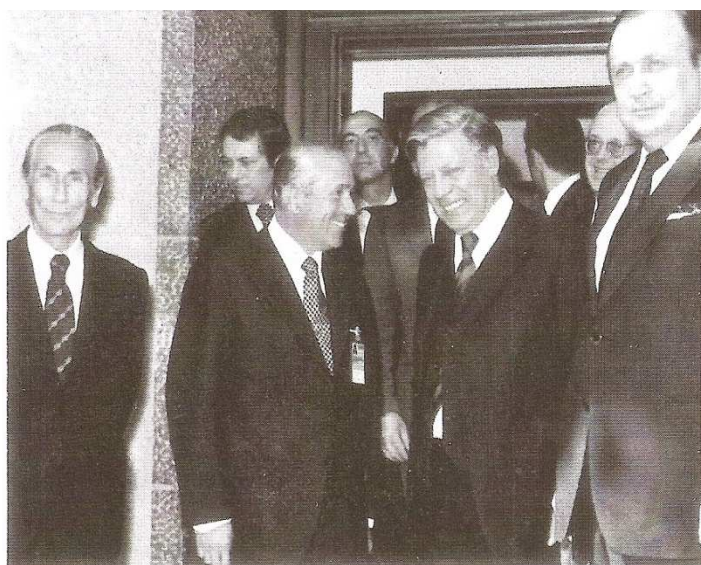
El canciller de Alemania Occidental, Helmut Schmidt (derecha), conversa con el líder de la RDA, Erich Honecker (izquierda).

Fuente: <http://lewebpedagogique.com/hgcluny/files/2014/02/Helsinki1.jpg>



El presidente del Gobierno español, Carlos Arias Navarro, saluda al líder soviético Leonid Breznev en la tercera fase de la CSCE. Fuente: Portadas de *Ya* (3 de agosto de 1975) y *Cambio* 16, núm. 192, agosto de 1975.





De izquierda a derecha, y de la fila superior a la inferior, Carlos Arias Navarro saludando o entrevistándose con: Makarios III, presidente de Chipre; Valéry Giscard d'Estaing, presidente de Francia; Francisco da Costa Gomes, presidente de Portugal; Helmut Schmidt, canciller de Alemania Occidental; y Gerald Ford, presidente de Estados Unidos

Fuente: *Cambio 16*, núm. 192, agosto de 1975, pp. 8-13.

ABC

MADRID, VIERNES 1 DE AGOSTO DE 1975

"España es lazo de unión entre pueblos, mares y continentes"

ARIAS PRONUNCIO AYER SU DISCURSO

DESDE HELSINKI, EN DIRECTO



"Lo que ahora necesitamos es comprensión abierta y colaboración plena entre los Estados"

Como anunciábamos en nuestra anterior edición, el presidente del Gobierno español, don Carlos Arias Navarro, adelantó su discurso ante la Conferencia de Seguridad Europea reunida en Helsinki, pronunciándolo en la tarde de ayer, en lugar del viernes como estaba programado. Junto a estas líneas, el señor Arias Navarro durante su discurso, que reproducimos en páginas de tipografía.

Editor: F. R. A. FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ
Pelayo, 28 (1)
Teléfono 329-54-54
(10 líneas)
Código 54.500 y 54.501
Depósito legal: M. 40.900-1964

LA VANGUARDIA

ESPAÑOLA

Director: Horacio Sáenz Guerrero

VIERNES, 1 de agosto de 1975

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN
España: 300 pesetas
Extranjero: 400 pesetas
Estados Unidos: 600 pesetas
América Latina: 350 pesetas
Europa: 300 pesetas
Asia: 400 pesetas
Australia: 500 pesetas
Oceanía: 400 pesetas
Prensa: 100 pesetas
Publicidad: 1.000 pesetas
Distribución: 100 pesetas

DE NORTE A SUR

Europa y sus problemas no deben considerarse sólo en una dimensión entre el este y el oeste, sino que también entre el norte y el sur. Lo ha dicho en Helsinki el presidente del Gobierno español, don Carlos Arias Navarro, cuando se ha tratado fundamentalmente de subrayar que, junto a la dimensión este-oeste, existe otra de considerable importancia que van de norte a sur. La adecuada definición de las relaciones entre los estados participantes debe tener en cuenta estas dos ejes.

Kennedy se ha mostrado muy interesado en la Conferencia de Helsinki y se ha comprometido en ella, por lo que el presidente del Gobierno, como expresión de dimensión media se ha incluido en el programa de los trabajos militares en presencia. El interés por la Conferencia se muestra ya en fecha temprana, en 1969, cuando se reunió en la biblioteca del presidente de la República.

Como política de dimensión media no incluida en el programa de los trabajos militares en presencia, España ha tenido interés en preparar algo que ha reunido los documentos de los países, a saber, la promoción de las relaciones entre el personal militar, por invitación y sobre la base de reciprocidad, así como la de que se prevenga visitas de delegaciones militares con objeto de conseguir una mejor comprensión mutua entre los países.

LA «CUMBRE» DE HELSINKI

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE ARIAS NAVARRO: «EN LA CONFERENCIA NO SE HA AGOTADO TODO EL CONTENIDO DE LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EUROPEA»

El jefe del Gobierno español dijo que «el punto de partida es innegable y alentador»

Helsinki, 31. (Cronista de nuestro correspondiente, enviado especial). — El discurso pronunciado esta tarde por el presidente del Gobierno español ante la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa tiene un carácter que, a juicio de este correspondiente, refleja una tendencia expresada durante los últimos días en los diversos países que toman parte en la misma. El jefe del Gobierno español, don Carlos Arias Navarro, que nuestro país ha participado en la Conferencia con la conciencia de que en ella no se ha agotado todo el contenido de la construcción de la seguridad y del reforzamiento que existen a la Conferencia de Helsinki, está desarrollando una serie de iniciativas que cabe suponer, con objeto de aproximación, mientras que se espera también en los casos que no se han celebrado conversaciones privadas entre dos estados determinados. En muchas ocasiones, la celebración de tales entrevistas resulta una verdadera liturgia de acoplamiento, con cambios de opinión en el último momento, que a su vez repercuten en los programas sucesivos. Esto hace referencia a la entrevista que debía celebrarse el señor

PRESUPUESTO DE LA CORPORACIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA: 700 MILLONES DE PESETAS

Presidido por el señor Masó, alcalde de Barcelona, el Consejo Municipal de la Corporación Metropolitana de Barcelona, que aprobó su presupuesto ordinario por un total elevado de 700 millones de pesetas. Asimismo fueron ratificados todos los acuerdos relativos a la gestión del Consistorio de Urbanismo y Servidumbre Comunal de Barcelona y otros municipios, en el expediente relativo a contratación, en monopolio, de la gestión para la ejecución de actuaciones urbanísticas, como trámite previo a la construcción de una Sociedad Económica Mixta, que ha remitido a la Dirección General de Administración Local en 15 de abril de 1973. También, intervino la participación de la Corporación, juntamente con el Ayuntamiento de Olesa de Balaguer y la Diputación Provincial en un convenio para la construcción y explotación de la red de grandes colectores y depósitos, limitada la actuación al ámbito de la corporación metropolitana.

Por último cabe señalar que fueron aprobados los presupuestos ordinarios, presentados todos ellos por el señor Masó y se procedió a la designación de directores de servicio, (información en pág. 20).

J. COL BAROT

(Continúa en la página siguiente)

ARIAS NAVARRO, ANTE LA CONFERENCIA DEL HELSINKI SEGURIDAD E IGUALDAD SOBERANA

- Mediterráneo: un área de paz justa
- Especial relevancia a la emigración y al turismo

El Presidente del Gobierno español se entrevistó con Giscard d'Estaing y con Leo Tindemans



EL ALCAZAR
FUNDADO EN EL ASIEDO DEL ALCAZAR

ETA

Brillante servicio de la Policía española

LAMPARAS · CUADROS
PORCELANAS
«EL SIGLO XX»
FUNECAIRAL, 4 - MADRID - 4



EN HONOR DE LOS PARTICIPANTES EN LA CONFERENCIA

Los jefes de las delegaciones de trabajo... (The text is partially obscured and difficult to read in the original image.)

nuevo diario

«WILSON»

Director: Manuel MARTÍN FERRAND

MADRID, VIERNES
1 DE AGOSTO DE 1975

BUENOS DIAS

LA LECCION DE LOS SENADORES

Amorosa e inteligentemente el diario "Pueblo" viene administrando una apasionante sección periodística: Senado. Su autor, don Angel Gómez Escorial, ha dado reposo en él a los temas más vivos de la actualidad política y permanente; desde las relaciones Iglesia-Estado, hasta la selectividad universitaria.

Los "senadores" en el reportaje madrileño gentes verdaderamente representativas de la España real. De derecha a izquierda, y a manera de ejemplo: don José María Ruiz Gallardón, don Nemésio Fernández-Cuesta, don Marcelino Orjeda, don José María Arrese, don Amadeo de Miguel y don Noel Zapico. Hay más, naturalmente.

Antes se publicaba en el periódico un balance del trabajo senatorial. ¡Claridad! En estos últimos meses unas han entendido que el desarrollo asociativo ha sido tal y como se esperaba, y otras, que peor. Uno, que las elecciones sindicales han significado un triunfo para la comunidad laboral, y otros, que un éxito para determinados grupos políticos.

Unanimitad solo la tuvieron los señores senadores de cara a un tema. Todos, cada uno en su color y en su postura, coinciden en que es necesaria la evolución política hasta llegar a la homologación democrática con otros países de Europa.

Solo un reparo: sustituir la palabra "homologación" que es un barbarismo, por la palabra "identidad", que es más clara, española, definidora y hasta, si me apuran, deseable.—M. F.

Para que la Conferencia no se convierta en un punto muerto

«Hay que seguir trabajando»

- El discurso de Arias Navarro en Helsinki fue muy aplaudido
- Brezhnev aboga porque se ponga fin a la carrera de armamentos
- Se esperan con interés las intervenciones de hoy de Ford y Costa Gomes
- Los cuatro «grandes» occidentales y Japón han acordado celebrar una «cumbre» monetaria antes de fin de año

Exito de la Policía

«WILSON» EN BA

- Al parecer, se trata del cerebelo del almirante Carrero Blanco
- «Pisos francos» de E. T. y Barcelona

BARCELONA, 31 (Servicio especial de José Ignacio Pérez de Buitrago, alias «Wilson», el parecer sobre el organizador de lo que costó la vida al almirante Carrero Blanco detenido en Barcelona en un eficaz servicio de la Policía española.

Aunque no se dispone de ningún comunicado oficial, desparos entre la Policía y los terroristas de E.T.A. cionados con este vicio policial de Barcelona.

Cabe conjeturar que, al parecer, se trata del cerebelo del almirante Carrero Blanco detenido en Barcelona en un eficaz servicio de la Policía española.

La singular importancia de esta acción policial se cifra, tanto en la personalidad de los detenidos como en los efectos a que esta puede dar lugar. Se trata, muy posiblemente, del más duro golpe asestado hasta el momento a la organización terrorista E.T.A. «Wilson» puede ser uno de los primeros cerebros de la organización, el primer detenido entre los materialmente implicados en el asesinato de Carrero Blanco y el mismo hombre de E. T. A. en Alava y Vizcaya.

Según nuestras noticias, carantes por el momento de confirmación oficial, «Wilson» se muestra cansado y desilusionado en el momento de ser detenido y, posiblemente, las detenciones efectuadas ayer en

Esta información es dada por la Policía sobre el almirante Carrero Blanco.

Arriba

Madrid, viernes 1 de agosto de 1975

ARIAS HABLA A EUROPA

«Brillante», «directo», «intencionado», «práctico» han sido los primeros adjetivos con que Europa ha recibido el mensaje del Presidente del Gobierno español. Un decálogo, todas unas tablas de la ley de la distensión, ha sido propuesta al Continente por Arias Navarro. En ese decálogo —«a lo español», pero de tono europeo— el Presidente del Gobierno propone una mayor democratización de las relaciones internacionales, colocando en un plano de igualdad a los países «poderosos» con los hasta ahora interlocutores menores. Una llamada a la prevención de la subversión se ha incluido también en el ya histórico mensaje europeo de Arias, quien acaba de acudir «El espíritu de Helsinki».

Arias Navarro,
en Helsinki

“HACER DEL MEDITERRANEO UN AREA DE PAZ Y SEGURIDAD”

Propuesto por Arias Navarro en el Finlandia Hall

DECALOGO EUROPEO PARA LA DISTENSION

DISCURSO DE ARIAS NAVARRO EN HELSINKI

EL APOYO DE ESPAÑA NUNCA FALTARÁ



(para que se consolide la obra de la Conferencia en bien de la paz, la seguridad y el progreso)

INFORMACIONES

1 de agosto de 1975

DISCURSO DEL PRESIDENTE ARIAS EN HELSINKI:

EL EQUILIBRIO EN EL MEDITERRANEO, INDISPENSABLE PARA LA PAZ

NO puede proseguirse cabalmente el proceso de construcción de la seguridad y la extensión de la cooperación en nuestro continente si se hace de espaldas a la realidad que supone en ambos campos la región del Mediterráneo. En este sentido, el apoyo de España nunca faltará para que se consolide la obra de la Conferencia en bien de la paz, de la seguridad y del

progreso de nuestros pueblos». Estas dos frases pertenecen al discurso pronunciado ayer en Helsinki por el presidente del Gobierno español, don Carlos Arias Navarro, ante el pleno de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, que hoy se clausura en la capital finlandesa.

El presidente Arias, que con este viaje y los contactos realizados en Helsinki con sus colegas europeos ha contribuido notablemente a consolidar la imagen española en el exterior, ha insistido en su discurso en dos puntos básicos, a juicio de los observadores: por un lado, la singular posición que los países ribereños del Mediterráneo (y entre ellos, por supuesto, España) tienen en el contexto de una situación de equilibrio y de paz en esta parte del mundo;

Si el discurso del presidente español ha sido importante, no lo son menos los contactos que, con ocasión de la Conferencia, está realizando con los Jefes de Estado o de Gobierno de países asistentes a la reunión. El señor Arias habló ayer con Giscard d'Estaing y con el secretario general del Partido Obrero de Polonia, Gierek, con quien convino el establecimiento de plenas relaciones entre ambos países. Hoy está previsto un encuentro con el Presidente norteamericano, Gerald Ford; con el general Costa Gomes, de Portugal, y con el primer ministro belga, Leo Tindemans, ante quien el señor Arias insistirá para que se aceleren los pasos encaminados hacia la plena integración española en el Mercado Común Europeo. Con respecto a una posible entrevista con el secretario general del Partido Comunista de la U. R. S. S., Leonidas Brezhnev, el presidente del Gobierno español manifestó ayer a los periodistas que no tendría inconveniente en saludarle y hablar con él, pero que no buscaba el encuentro.

Portadas de los principales diarios españoles al día siguiente del discurso de Arias Navarro ante la Conferencia de Helsinki.

Fuente: Hemeroteca — Biblioteca Nacional.

ARIAS: Interés mundial por el aperturismo político de ESPAÑA

Madrid, 2. (Europa Press.) — A las doce y diez de la noche, aterrizaba en el aeropuerto de Madrid-Barajas el avión especial de Iberia procedente de Helsinki, en el que viajaba el presidente del Gobierno, don Carlos Arias Navarro, tras asistir a la Conferencia de Seguridad Europea.

En el citado avión, un «Boeing-727» denominado «Esparragosa», viajaban también el ministro de Asuntos Exteriores, don Pedro Cortina Mauri; los directores generales de Política Exterior y de Europa, señores Los Arcos y Aguirre de Carcer, respectivamente, así como los ocho periodistas acreditados en el avión presidencial.

Al pie de la escalerilla del aparato esperaban al señor Arias Navarro los ministros del Ejército, Justicia, Obras Públicas, Información y Turismo, Presidencia, Planificación del Desarrollo, así como el subsecretario de Asuntos Exteriores y el jefe del Estado Mayor del Aire.

Tras saludar a las personas que le aguardaban, don Carlos Arias Navarro se dirigió a la sala de prensa del salón de autoridades del aeropuerto en la que dirigió unas breves palabras de saludo a los periodistas que esperaban.

Un punto de partida

El señor Arias Navarro expresó su satisfacción por el desarrollo que ha tenido la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Europa. El presidente del Gobierno recordó sus palabras: «Helsinki no era el punto de llegada, sino el de partida», y dijo que después de unos trabajos intensos y llenos de documentada preparación ratificaba ese criterio. Se refirió también a las palabras del presidente norteamericano sobre la importancia de lo que se vaya a hacer y no tanto de lo que se ha firmado.

«Los trabajos han sido muy preparados —añadió el presidente— y la declaración de principios exhaustiva, y yo he sentido la satisfacción de que se reconozca la intervención destacadísima y las valiosas aportaciones de los funcionarios españoles que han intervenido en la preparación y en las conferencias multilaterales, tanto de eficiente como de serena.»

Seguidamente el señor Arias Navarro agradeció al Gobierno finlandés la hospitalidad y la organización de la Conferencia y señaló que el hecho de estar todo el día en la sala de Conferencia había dado también la posibilidad de unos intercambios entre los jefes de Gobierno que han acudido, «entre los que siempre se mantienen una valiosa información, no tanto de lo que ocurre en el mundo, como de lo que el mundo ve en nosotros».

«Hay que corresponder con acciones»

«Por lo que a España respecta —agregó el señor Arias Navarro— se siente la satisfacción de que unánimemente se reconoce el grado de desa-

rollo, de avance y sobre todo el proceso de evolución que siguen con extraordinaria atención y del que están perfectamente informados. Venimos, por tanto, con la satisfacción del deber cumplido, con haber puesto nuestra mejor voluntad en la representación de España y firmes en nuestro pensamiento inicial de que a esta generosa decisión de preservar a Europa unida, solidariamente confirmada y hecha un bloque que pueda representar una garantía en el futuro, hay que corresponder con acciones, con proyectos, con ayudas, y, sobre todo, con una absoluta y fiel actuación que confirme el respeto y acatamiento a los principios que hemos señalado: plena soberanía de los Estados, no ingerencia en los sistemas ni en los regímenes extraños y el de una intensa ayuda al desarrollo, a la emigración, al turismo, a la cultura, y a todo aquello que pueda representar un progreso y una mejor capacidad para el desarrollo de todo el continente.»

Reafirmación del espíritu del 12 de febrero

«¿Vuelve usted, señor presidente, de Helsinki, fortalecido en sus ideas sobre la política interior que representa y dirige?», preguntó un periodista a don Carlos Arias en la rueda de prensa celebrada a bordo del avión que le devolvía a España. «Completamente; sí, completamente», respondió.

El presidente del Gobierno añadió que «la declaración del 12 de febrero no fue una improvisación, fue el fruto de una meditación que, a raíz de estos contactos, se robustece, se ratifica y se consolida».

El presidente del Gobierno, a quien acompañaba el ministro de Asuntos Exteriores, señor Cortina, hizo a los periodistas que con él viajaban unas declaraciones, media hora antes de aterrizar en Madrid, en las que dio cuenta de las entrevistas que ha celebrado en la última jornada de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y de lo tratado en ellas sobre la situación de nuestro país.

Respecto a este último punto, el señor Arias manifestó que «todos los países han acogido con confianza y satisfacción el movimiento aperturista y desean que se acelere y refleje en la consulta electoral y en el perfecto funcionamiento de las instituciones. Todos han abordado el tema de la evolución española con conocimiento de causa, con información cumplida, reconociendo que el movimiento de las asociaciones (que ellos llaman partidos) iba a encontrar su camino. Y lo estiman como un paso positivo».

Añadió en este sentido que «a partir de las elecciones, cuando las asociaciones hagan acto de presencia, el Gobierno no se va a dilucidar por que van a adquirir relieve personajes que tienen su puesto y que ahora están oscurecidos. A ello me refería yo esta mañana, cuando les he hablado de la normalización política y al papel arbitral y moderador que entonces tendrá el Gobierno». Aludió a que este papel tendrá como contrapartida un ambiente crítico y de censura al Gobierno por parte de las asociaciones.

Fuente: Nota informativa de la Oficina de Información Diplomática (OID) 903/75, AMAE, R 25688, expediente 1.